الكونغرس الأمريكي

(دراسة تاريخية سياسية قانونية)



تأليف

الدكتور
محمد حمزة حسين الدليمي
أستاذ العلاقات الدولية المساعد
رئيس قسم الجغرافيا
كلية التربية/جامعة الحمدانية

الدكتور
أحمد محمود علو السامرائي
أستاذ العلاقات الدولية المساعد
جامعة سامراء/كلية التربية

الدكتورة
لبنى رياض عبد المجيد الرفاعي
أستاذة التاريخ الأوروبي المساعد
كلية التربية/جامعة الحمدانية

الدكتور
منهل الهام عبدال عقراوي
أستاذ العلاقات الدولية المساعد
عميد كلية التقنية/ عقرة



الكونغـرس الأمريكـي

دراسة تاريخية سياسية قانونية

الطبعـة الأولـى

1440هـ - 2019م



شركة دار الأكاديميون للنشر والتوزيع

المملكة الأردنية الهاشمية

عمان – مقابل البوابة الرئيسية للجامعة الأردنية

تلفاكس : 0096265330508

جــوال : 00962795699711

E-mail: academpub@yahoo.com

رقم الإيداع لدى المكتبة الوطنية

(2017/11/5671)

رقم التصنيف:328.73

المؤلف ومن في حكمه:

محمد حمزة الدليمي، لبنى رياض الرفاعي، منهل الهام عبد عقراوي، احمد محمود السامرائي

الناشر

الأكاديميون للنشر والتوزيع شركة دار

عمان – الأردن

عنوان الكتاب:

الكونغرس الأمريكي

(دراسة تاريخية سياسية قانونية)

الواصفات:

/ / الكونغرس النظام السياسي/ / الولايات المتحدة/

- يتحمل المؤلف كامل المسؤولية القانونية عن محتوى مصنفه ولا يعبر هذا المصـنف عـن رأي دائرة المكتبة الوطنية أو أي جهة حكومية أخرى .

- يتحمل المؤلف كامل المسؤولية القانونية عـن محتوى مصنفه ولا يعبر هذا المصـنف عـن رأي شركة دار الأكاديميون للنشر والتوزيع .

ISBN :978-9957-637-52-1

الكونغــرس الأمريكــي

دراسة تاريخية سياسية قانونية

تألــيــف

الدكتـور

محمد حمزة حسين الدليمي

أستاذ العلاقات الدولية المساعد

رئيس قسم الجغرافيا

كلية التربية/جامعة الحمدانية

الدكتـور

أحمد محمود علو السامرائي

أستاذ العلاقات الدولية المساعد

جامعة سامراء/كلية التربية

الدكتـورة

لبنى رياض عبد المجيد الرفاعي

أستاذة التاريخ الأوروبي المساعد

كلية التربية/جامعة الحمدانية

الدكتـور

منهل الهام عبدال عقراوي

أستاذ العلاقات الدولية المساعد

عميد كلية التقنية/ عقرة



شركة دار الأكاديميون للنشر والتوزيع

الإهــداء....

إلى..من قال الـلـه تعالى في حقهما

" وبالوالدين احساناً "

مقـدمـة

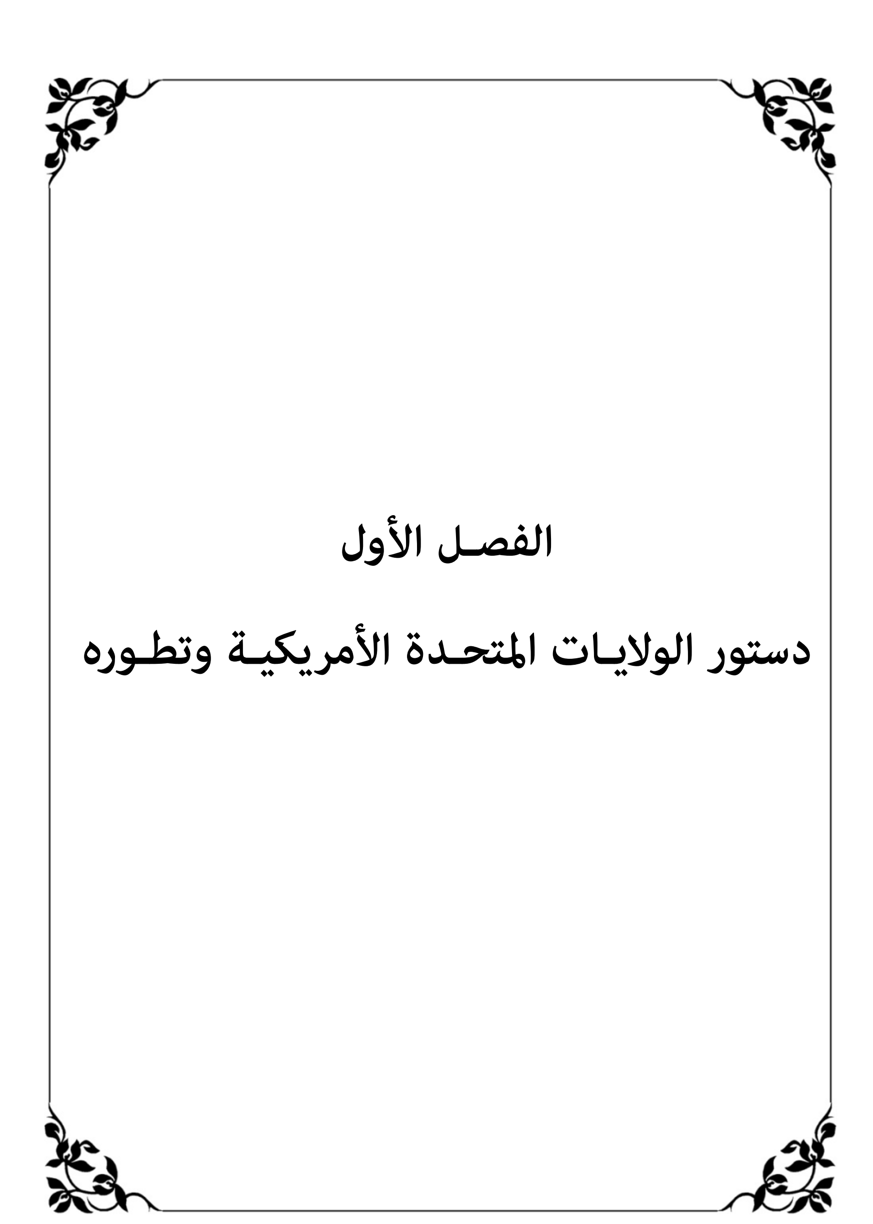
تأتي أهمية الموضوع من حيث المكانة التي تحتلها الولايات المتحدة الأمريكية بين دول العالم، وتأثيرها المتزايد يوماً بعد يوم، سيما وأنها تتزعم العالم بعد سقوط وانهيار الإتحاد السوفييتي عام1991. فضلاً عن تطلعها إلى تحقيق نظام العولمة، وإخضاع جميع دول العالم إلى مبادئها وسيادتها وثقافتها الخاصة. كما يأتي تناول هذا الموضوع لمعرفة مدى تأثير الكونغرس على النظام السياسي الأمريكي بكافة مؤسساته الرسمية وغير الرسمية.

كما أن هذه الدراسة تأتي من أجل المقارنة بين تفكير وعقلية صناع القرار السياسي في الدول العظمى، وأهدافها الإستراتيجية البعيدة والقريبة على المستويات المحلية والإقليمية والعالمية، ومقارنة ذلك بصناع القرار في دول العالم الثالث، سيما إذا عرفنا أن دول العالم المتطور قد بلغت مرحلة الرفاهية، وأن هذا المستوى العلمي والثقافي والاقتصادي لأي مجتمع، سوف يرافقه تطور دستوري وبرلماني يتناسب وإياه.

وإن هذه الدراسة تأتي لمعرفة هل أن الكونغرس يشرع الدساتير بالمستوى الذي يجعله يؤثر على المؤسسات الأمريكية الأخرى؟بشكل يجعل الكونغرس يحاول أن يطبع بصماته على القرار السياسي على الصعيد الداخلي في الولايات المتحدة الأمريكية، إلى الحد الذي يؤثر على السياسة الخارجية للولايات المتحدة الأمريكية وقرارها السياسي.

كما حاولنا أن نقدم دراسة تساعد على معرفة مدى اعتماد القرار السياسي الخارجي على القرار السياسي الداخلي، ومعرفة طبيعة العلاقات بينهما، أن هذا الموضوعي ساعدنا أيضاً على معرفة أسس وآليات النظام البرلماني في الولايات المتحدة الامريكية، وهل يعبر حقاً عن تمثيليه لإرادة

الشعب؟.استفادت الدراسة من العديد من المصادر المهمة وذات العلاقة المباشرة بالموضوع، وفي مقدمتها المؤلف الخاص بالدكتور صبار محمد عبدالله الشجيري والموسوم " الكونغرس وعملية صنع القرار السياسي الداخلي الأمريكي " إذ عالجت الدراسة معظم فصول الكتاب، فضلآ عن كتاب المؤلف إميل هوبنر والموسوم " النظام السياسي في الولايات المتحدة الامريكية " وقد استفدنا منها في جميع فقرات الكتاب، فضلآ عن العديد من المصادر التي يمكن الاطلاع عليها في قائمة المصادر. وفي الختام نسأل الله السداد والتوفيق في القول والعمل، فأن وفقنا فمن الله وأن أخطأنا فمن أنفسنا، والله ولي المحسنين.



الفصـل الأول

دستور الولايـات المتحـدة الأمريكيـة وتطـوره

الفصـل الأول

دستور الولايـات المتحـدة الأمريكيـة وتطـوره

المبحث الأول:

نشأة الدستور الأمريكي

أولا- **لمحة تاريخية عن الدستور**

إن الدستور الأمريكي ليس أول دستور في التاريخ يطرح على شعب ليعتنقـه، ولا أول دستور مدون، ففكرة الحكم الدستوري باختلافها الجذري عن الأنظمة الدكتاتورية ترجع إلى أيام اليونان القدماء.

فأفلاطون قسم أشكال الحكم إلى شرعية وغير شرعية، أي الأنظمـة التـي يحكـم بهـا الناس بالقانون والحق عن الأنظمة التي تحكم فيها القوة بدلاً عن الحق.

وجاء أرسطو ليعرف الدستور بأنه(القانون الأساسي الذي أعطى السـلطة التشريعيـة، ولم يعـط مجـرد القـوة والإرغـام لأولئـك الـذين شـغلوا الوظـائف الحكوميـة التـي أقامهـا الدستور).

وفي عبارة مشهورة أطلقها أرسطو على أولئك الذين أنشـأوا أول دولـة لقـب (أعظـم المحسنين) وربما كان تخميناً معقولاً أن يقال أنه كان يقصـد (صـولون) الـذي صـاغ دسـتوراً لأثينا. و(ليكوغورس) الذي صنع دستوراً لاسبارطة.

ولقد سبقت مصر أثينـا واسـبارطة بعـدة قـرون في صـنع الدسـاتير وكـذلك وجـدت المملكة الفارسية بنفس الوقت تقريباً الذي وجدت فيه أثينا واسبارطه.

فلماذا إذن أجزم أرسطو بأن الدول لم تظهـر قبـل مجيـئ الدسـاتير إلى حيـز الوجـود الجواب هو لأن الدول لا تخرج إلى حيز الوجود، إلى أن يتم تشكيل الحكومات، وحتى توجد الدساتير، وتصبح المجتمعات الأكثر سكاناً، من الأسر أو القبائل، محكومة حكماً دستورياً.

ويبرز إختراع اليونانيين القدماء للدساتير، كواحد من أعظم خطوات التقدم في تـاريخ المجتمعات ولا شك أنه لا يقـل عظمـة عـن إخـتراع العجلـة أو تـدجين الحيوانـات، وإلى أن حدث ذلك الاختراع، فإن كل المجتمعات كانت تتألف من بشر يحكمون كرعايـا، أو كعبيـد. ولم توجد المواطنة في أي مكان.

من هنا يتضح بأن المؤسسين للدستور الأمريكي على أهمية عملهـم في وضـع دسـتور الولايات المتحدة الأمريكية، لم يخترعوا أول دستور، ومعه المواطنة، ولا الثوريـون الفرنسـيون فعلوا ذلك عندما أطاحوا بطغيان ملوكهم (أسرة بوربون). وأوجدوا أول جمهوريـة فرنسـية، معطين بذلك كلمة مواطن معناها الثوري التي هي جديرة به بحق.

ولم يكن دستور الولايات المتحدة أول دستور وضعت مسودته مجموعـة مـن رجـال مجتمعه، فيما أطلقت عليه هذه الجماعة نفسها اسم المؤتمر، أو الإجتماع الدسـتوري. وهـو تجمع كان غرضه المعلن تدوين دستور مكتوب على الورق. كذلك لم يكـن دسـتور الولايـات المتحدة أول دستور صيغ بوضوح.

وفي بحث كتبه أرسطو عن الدساتير اليونانية، وصف وناقش أكثر من مائـة مـن تلـك الدساتير. ولم يبق سوى ما كتبه عن واحد منها فقط، وهو دستور اثنا.

وفي العالم الحديث لم يبدأ الحكم الدستوري بإقامته في الولايات المتحدة سـنة 1787، بل بدأ في إنكلترا سـنة 1215م، الماغنـا كارتـا (الـبراءة العظمـى) التـي كانـت أول خطـوة في السلسلة الطويلة من التشريعات التي حددت سلطة الملـوك الإنكليـز، وزادت مـن سـلطات البرلمان التمثيلية، وجعلت مـن أولئـك الـذين يصـوتون لأعضـاء البرلمـان مـواطنين يحكمـون أنفسهم بأنفسهم، ورعايا للملوك في نفس الوقت.

وبدأ الحكم الدستوري في هذه القارة نتيجة لعمل سياسي واحد فقط، وهو الاجتماع الدستوري. ولم يبدأ بهذا الأسلوب في الجزر البريطانية. إذ تطور هناك عبر القرون، حيث بدأت قوانين برلمانية متتابعة إلى تحويل حكومة كانت في البداية ملكية أو استبدادية تماماً، إلى حكومة كانت ملكية ودستورية في آن معاً، وأخيراً إلى حكومة جمهورية أو دستوريه تماماً في كل شيء ماعدا الرموز الظاهرة التي تحيط بالعرش، ومع أن التشريعات التي تكون كل منها القانون الدستوري البريطاني، كلها قوانين مكتوبة، إلا أننا لا نتحدث عن إنكلترا باعتبار أنها ذات دستور مكتوب، ولعل السبب في ذلك على الأرجح أنه لا يمكن العثور عليه مدوناً في وثيقة واحدة صاغها اجتماع أو مؤتمر دستوري ذات مرة. هذا أحدث الأشياء الفريدة التي يختص بها الحدث الأمريكي سنة 1787م.

ثانيآ- الأحداث والمشاكل التي أدت إلى اجتماع دستوري

لم تستطع مواد الإتحاد الكونفدرالي أن تصمد أمام المشاكل الاقتصادية والاجتماعية المتتابعة في العقد التاسع من القرن الثامن عشر. وأهمها الكساد الإقتصادي الخطير الذي حدث بعد الحرب الثورية (أي حرب التحرير). ومما زاد من هذا الكساد تملك الحروب الاقتصادية التي شنتها الولايات المتحدة في مواجهة بعضها البعض، فعلى سبيل المثال وضعت كل من ولايتي رودآيلاند وماساتشوستس، تعريفات كمركبة حمائية على البضائع المصنعة لدى الطرف الأخر. وتمثلت المشكلة الثانية في إضطراب التجارة مع القارة الأوربية. إذ أدى حصول الولايات على الإستقلال إلى منع السفن الأمريكية من التجارة مع جزر الهند الغربية الخاضعة للنفوذ البريطاني، كما لم تتمكن الحكومة الجديدة في ظل مواد الإتحاد الكنفدرالي من توقيع معاهدات تجارية ذات أهمية مع أسبانيا أو فرنسا. وأما المشكلة الثالثة فترجع إلى عدم استقرار الأنظمة النقدية بسبب قيام

كل ولاية بسك العملة الخاصة بها. وتتمثل المشكلة الرابعة في جماعات المدينين التي سيطرت على بعض الولايات وشجعت على تبني سياسة نقدية تضخمية.

في حين سيطرت العناصر الثرية من الدائنين، على ولايات أخرى . وعملت جاهدة على وضع قيود على العملة الائتمانية. أما المشكلة الخاصة فهي(تمرد شاي): ففي غرب ولاية ماساتشوستس تدخل المزارعون الذين عجزوا عن سداد ديونهم، أو دفع الضرائب الباهظة عليهم في إجراءات استرجاع الرهانات، والتهرب من إجراء دفع الضرائب الباهظة المستحقة عليهم، وفي شتاء عام 1786م، قاد دانيال شاي، أحد قادة الحرب الثورية السابقين، مجموعة تضم نحو 2500 من المزارعين المتذمرين من ثقل الديون، والمسلحين بالبنادق في مسيرة اتجهت صوب مخازن الأسلحة الفيدرالية في سبر نجفيلد للسيطرة عليها وشل حركة مليشيا الولاية. وعلى الرغم من نجاح ميليشيا الولاية في سحق عملية التمرد المسلحة هذه. إلا أن الخوف من عدم الإستقرار الإقتصادي في المستعمرات والفوضى الشاملة، أرق الكثير من القادة الأمريكيين. ولا سبب في ذلك غير أن مواد الاتحاد الكونفدرالي، لم تكن لتسمح بقيام حكومة مركزية قوية يمكنها تحقيق نمو إقتصادي مستقر، أو إنشاء جيش قومي قوي.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن ولاية ماساتشوستس، قد استخدمت جيشاً خاصاً، لقمع التمرد، تم تمويله بمساهمات الأفراد كل ذلك فرض ضرورة إحداث تغيير سياسي حقيقي. أما المشكلة السادسة، فكان على الوفود المشاركة في المؤتمر الدستوري، في مواجهة أكثر المشكلات أهمية وتعقيداً، ألا وهي مشكلة العلاقة التي ستقوم بين الرئيس التنفيذي والكونغرس. هل سيكون فرعا السلطة متساويين في المسؤولية؟ وكيف سيكون فرعا السلطة متساويين في المسؤولية؟ وكيف ستكون هذه المساواة ؟ أم هل سيعلو أحدهما على الآخر؟

روجر شيرمان، يعتقد أن الرئيس يجب أن يكون مجرد مؤسسة لوضع رغبة الهيئة التشريعية موضع التنفيذ، وقد كان يفضل رئيس ضعيف يشرف على القوانين التي يصدرها الكونغرس وينفذها، في حين عكس جوفرنير موريس، رأي المجموعة التي كانت ترغب في وجود رئيس تنفيذي قوي ونشيط واتضح ذلك في قوله بأن الرئيس ينبغي أن يكون (حارساً للشعب)، ضد أي طغيان قد يمارسه الكونغرس. ورغب موريس ومؤيدوه في وجود رئيس تنفيذي مدعم بسلطات قويه لدرجة تمكنه من مراجعة وتحييد سلطات الكونغرس.

وقد انشأ الكونغرس منصب رئيس تنفيذي ليشكل شخص يسمى (الرئيس). ويتم اختيار هذا الرئيس عن طريق ناخبين من كل ولاية، على أن يكون عدد الناخبين مساوياً للعدد الكلي لأعضاء مجلس الشيوخ والنواب في كل ولاية. ورفض المؤتمر الاتجاه الذي طالب يمنح الرئيس التنفيذي لقب(سمو الرئيس). لأن هذا اللقب ارتبط بالملكية، ولا يتفق مع الديمقراطية. كما ورفض المؤتمر اقتراحاً بالموافقة على وجود ثلاث رؤساء، لأن الثلاثة حتماً سيتنازعون كل مع الآخر.

كما ناقش المؤتمر أيضاً اقتراحاً يجعل الكونغرس ينْتخب الرئيس. لكن هذا الإقتراح رفض خوفاً من خطر (المكائد والتكتل الحزبي)، اللذين قد يسودان عندما يحين وقت انتخاب رئيس تنفيذي جديد. المشكلة الأهم الأخرى التي عالجها المؤتمر هي هدف محدد، حيث كانت الأمة في أزمة، إذ كانت الفوضى تضرب أطنابها في طول البلاد وعرضها بسبب مواد الاتحاد الكونفدرالي. فالتمويل العام كان في حالة اضطراب شديد وجمع الضرائب من جميع الولايات كاد يكون مستحيلاً. لذلك فإن الكونغرس كان ضعيفاً غير كفء، وبسبب هذا الضعف راحت أسبانيا عام 1784م إلى غلق نهر المسيسبي أمام السفن الأمريكية،

مما أدى إلى حدوث كساد اقتصادي عنيف في السبعينات من القرن الثامن عشر. ووقف الكونغرس عاجزاً أمامه.

لقد كان هذا العمل، هو الذي ينبغي على الوفود المجتمعة إنجازه، ولكنه ليس بالعمل السهل، حيث كانت الولايات بموجب بنود الاتحاد الكونفدرالي تتمتع بدرجة كبيرة من الإستقلال، وكانت تعمل كل منها جاهدة على حمايته واستمراره وقد تمثلت المشكلة التي تواجه الوفود التي حضرت المؤتمر في إقناع كل ولاية. بأن انضمامها إلى اتحاد قومي أقوى، سيخدم مصالحها بصورة أفضل. كما أن مظاهر الإستقلال الذي تتمتع به مصانه.

والمشكلة الهامة الأخرى التي واجهت الوفود التي تحضر المؤتمر الدستوري هي الخوف من وجود حكومة قوية تمارس الطغيان والاستبداد، وقد كتب جيمس ماديسون (أنه حينما توجد السلطة الحقيقة في الحكومة، فهناك تهديد بحدوث اضطهاد). وكان الحل هو إنتاج خط وسط يمنح الكونغرس والحكومة الفيدرالية السلطات والكفاءة التي يحتاجون إليها ليصبحا أكثر قوة وكفاءة، ولكن يحول دون ذلك إعطاؤهما سلطات يمكن أن يسيئا استخدامها. وقال ماديسون(انه عند تشكيل حكومة تدار بواسطة أشخاص يرأسون أشخاصاً آخرين، تمكن الصعوبة الكبرى في أننا يجب أولاً أن نمكن الحكومة من حكم المحكومين. ثم نضطرها أن تحكم نفسها).

وبينما كان المؤتمر الدستوري مجتمعاً في فيلادلفيا، وصل المجلد الأول من جون آدمز(دفاع عن دساتير حكومة الولايات)، إلى أيدي الوفود الحاضرة في المؤتمر. وكان آدمز في إنكلترا آنذاك، حيث يعمل كمبعوث إلى بلاط سانت جيمس، ومع ذلك فقد كان لكتابه أثر واضح على العديد من وفود المؤتمر. ويتناول نقصاً شاملاً للدساتير المتعددة للولايات المتحدة الأمريكية، واستعلام

جول نوع الحكومة التي تخدم الولايات المتحدة بحيث تمثل كلا الطرفين اللذين أسماهما (النبلاء) و(الشعب) .

وتضم طبقة النبلاء من وجهة نظره، المثقفين ثقافة عالية وكبار المزارعين والتجار ورجال البنوك الأثرياء والآخرين الذين يفصلهم وضعهم عن بقية المجتمع، في حين كان يعني بالشعب، جماهير الفلاحين الأكثر فقراً، وعمال المدن، وكل الأشخاص الذين يكسبون عيشهم عن طريق العمل. وأكد آدمز بأنه ينبغي أن يعمل كل من النبلاء والعامة على تحييد مصالح الآخر. وذلك عن طريق منح كل منهما مجلساً في الكونغرس بحيث يكون أحد المجلسين واسع التمثيل وديمقراطياً.

أما المجلس الثاني فيضم أكثر الأشخاص حكمة ومقدرة، الذين يتم اختيارهم من بين الصفوة. وفوق كلا المجلسين، وضع آدمز رئيساً تنفيذياً محايداً وقوياً، يكون قادراً على رفض تصرفات الكونغرس، ويتم ذلك إلى جانب سلطة قضائية مستقلة، ليست مسؤولة أمام الرئيس التنفيذي أو الكونغرس، وقد أكمل بها آدمز أقسام الحكومة الثلاث، وأعتقد آدمز أن هذا النظام سيوازن بين مصالح الأغنياء والفقراء، بين الصفوة والجماهير. ويمنع أي من المجموعتين من التمتع بقد كبير من السلطة على حساب الأخرى. وقد اتفق ماديسون مع آدمز على انه (ينبغي أن يواجه الطموح بطموح آخر) في الحكومة الجديدة. ولكن ماديسون كان مقتنعاً أيضاً بأنه ينبغي أن يكون الكونغرس والحكومة قادرين على تمثيل الجماعات العديدة ذات المصالح، وعلى المصالحة بين هذه الجماعات. ولقب ماديسون ب(ابي الدستور).

وكان من بين الذين يميلون إلى الإتفاق في الرأي مع ماديسون جـيمس ويلسـون مـن ينسلفانيا وجون ديكينسـون مـن ديلـواري. وهكـذا فقـد تـم الإتفـاق عـلى إيجـاد مجـلسي الكونغرس اللذين هما مجلسا الشيوخ والنواب، أما من يمثـل كـل مـن المجلسـين ومـا عـدد أعضاء كل منهما، وكيف تختار الأعضاء وعلى أي الأسس والشروط، وكم هي المـدة القانونيـة لكل مجلس ....الخ. من الأمور التي تخص المجلسين، فسوف نتناولها بشيء مـن التفصـيل في الفصل الثالث من هذا البحث إن شاء اللـه تعالى.

لقد تأكد استقلال الكـونغرس ببنـد في الدسـتور، وهـو البنـد الـذي تطلـب مـن كـل مجلس أن يقرر قواعد أعماله، وأن يعاقب أعضاءه لارتكابهم سلوكاً منافيا للأخـلاق أو مخـلاً بالنظام. وأيضاً أن يقوم بطرد أي من أعضائه إذا وافق ثلثـا الأعضـاء، ويعنـي هـذا البنـد أن الكونغرس ستتاح له الفرصة لتحديد طريق نموة، بعد أن حسـمت مسـألة بنيـة الكـونغرس، تمثلت المشكلة الكبرى والثانية أمام المؤتمر في(نـوع السـلطة) التـي سـتمنح لمجلـس النـواب ولمجلس الشيوخ. إن هذه عدت من أصعب المشاكل التي واجهت أعضاء المؤتمر الدسـتوري، وأكثرها أثارة للجدل.

ما مدى السلطة التي يجب أن تسحب من الولايات المتحدة لتعزيز سلطة الحكومـة الفيدرالية ؟ . وما هو مقدار السلطة التي ينبغي للكونغرس أو الحكومـة الفيدراليـة التمتـع بها دون أن تتحول إلى الطغيان والاستبداد؟.

تعتبر سـلطة فـرض الضرائـب والإنفـاق مـن أهـم السـلطات التـي منحهـا الدسـتور للكونغرس. فقد خولت هـذه السـلطة إلى مجلـس النـواب، لأن أعضـاء هـذه المجلـس يـتم انتخابهم بطريقة مباشرة من قبل أفراد الشعب. لذلك كانوا أكثر وأعمق إدراكاً، لاهتمامـات ومصالح الشعب.

ونص الدستور على أنه (لـن يـتم صرف أي أمـوال مـن الخزانـة إلا وفقـاً لمخصصـات محددة قانونياً). وأضاف الدستور (إن جميع مشروعـات القـوانين الخاصـة بالحصـول عـلى عائدات ينبغي أن يبدأ سنها في مجلس النـواب ... ولكـن يمكـن لمجلـس الشـيوخ أن يقـترح إدخال تعديلات، كما هو الحـال بالنسـبة لمشروعـات القـوانين الأخـرى). وينبغـي اسـتخدام الأموال التي ينفقهـا الكـونغرس (لسـداد الـديون وأغـراض الـدفاع العـام والرفاهيـة العامـة للولايات المتحدة).

وقد يطلب الدستور أن تكون الضرائب متماثلة في نختلـف أنحـاء الـبلاد وإلا تفـرض ضرائب على أي قطاع بدون إنصاف وبعد عام 1913م تم إقرار التعديل السادس عشر. مـنح الكـونغرس أيضـاً الحـق في فـرض ضرائـب عـلى الـدخول (الـواردات) الشخصـية للمـواطنين الأمريكيين وقد ساعدت ضرائب الـدخل عـلى رفـد الميزانيـة الفيدراليـة بمصـدر مـالي ضـخم جديد.

وبمقتضى سلطاته لتنظيم التجارة، اتجه الكونغرس إلى التحكم في الرسوم التي تفـرض على العامة من الشعب من قبل شركات النقل والكهرباء، وشركات الخدمات الأخرى. وأيضاً اتجه إلى التحكم في تنمية الطاقة النووية.

كما أن المؤتمر الدستوري قد منح الكونغرس ككـل، الحـق(في إعـلان الحـرب). ولكـن ترك للرئيس الحق في أن يتصرف في حالة الطوارئ، وذلك للرد على هجوم مفاجئ، وكما عـبر عن ذلك روجـر شـيرمان (ينبغـي أن يكـون الـرئيس التنفيـذي قـادراً عـلى الـرد ولـيس بـدء الحرب).

ثالثا- الاتحاد الكونفدرالي

في سبتمبر سنة 1774 قبل نشوب الثورة الأمريكيـة كـان قـد اجتمـع منـدوبون مـن اثنتي عشرة مستعمرة لتكوين أول كونغرس(مجمع) للقـارة الجديـدة . إلا أن قـرارات هـذا المجمع لم تغير الشيء الكثير من السياسة البريطانية.

وانعقد كونكرس القارة الثاني في مايو سنة 1775، بعد إعلان حرب التحرير ونسق ووجه جهود هذه المستعمرات من الناحية الحربية. وقد تبنى هذا المجمع إعلان الاستقلال في 4 يوليو سنة 1776. ووضع أساس مواد الاتحاد الكونفدرالي.

وعندما أعلنت المستعمرات الأمريكية استقلالها عن إنكلترا في عام 1776 فإنها لم تحدد شكلاً للحكم في الدولة الجديدة، إلا بعدما يقرب من عام. وهو النظام الكونفدرالي. والكونفدرالية هي إتحاد بين دول مستقلة ذات سيادة تتفق فيما بينها على التعاون والتنسيق في بعض الأمور. ولكنها تتمتع بسلطة مطلقة داخل حدودها كما حدث مع الدولة الأمريكية التي كونت الإتحاد الكونفدرالي الأمريكي.

ولأن الولايات المنتمية للاتحاد لم تكن على استعداد لقبول حكومة مركزية قوية تتنازل لها عن بعض صلاحيات، لذلك تم اللجوء إلى النظام الكونفدرالي وكانت حكومة هذا الاتحاد ضعيفة للغاية إذ لم يمنح دستور الكونفيدرالية لهذه الحكومة المركزية، الحق في فرض الضرائب مثلاً. الأمر الذي جعلها تستجدي الولايات المختلفة طوال الوقت دون جدوى. مما كان معناه عجزاً عن الإنفاق، حتى فيما يتعلق بإنشاء جيش قوى للدفاع عن الدولة، والذي كان من أهم اختصاصات تلك الحكومة المركزية وبمرور الوقت تدهورت أوضاع الاتحاد الكونفدرالي بشكل كبير، حيث نشبت الحروب التجارية بين الولايات، وقام بعضها بعقد اتفاقات مع دول أخرى، دون استشارة الحكومة المركزية. وقد أدى الشعور بالخطر من أي تدخل خارجي متفاعلاً مع ضعف الحكومة المركزية، إلى إعادة النظر في الكونفدرالية. لذلك دعا جورج واشنطن إلى مؤتمر عقد في

فيلادليفا في عام 1787 حضره مندوبون من كافة الولايات وكانت مهمته مراجعة بنود الكونفدرالية وتعديلها، لكن المجتمعين قاموا بدلاً منه بكتابة دستور جديد تماماً هو الدستور الحالي للولايات المتحدة، الذي ألغى الكونفدرالية وأنشأ نظام الفيدرالية. وقد صاحب ذلك خلافات شديدة في الرأي بخصوص المسائل التفصيلية. فكانت هناك توترات بين الأغنياء والعمال، وبين الولايات الكبيرة والصغيرة وبين الصناعيين والمزارعين وبين المناطق الساحلية والداخلية، وبين الدائنين والمدينين، ومختصر القول كانت مصادر الصراع متنوعة ومتعددة. وقد عمل المؤسسون على الملائمة بين وجهات النظر، فالدستور يعكس إلى درجة كبيرة التوترات والخصومات التي كانت سائدة، وعمليات الحلول الوسطى التي تم اللجوء إليها.

رابعا- مؤتمر فيلادلفيا والاتحاد الفيدرالي

كان المؤتمر المصغر الذي عقد عام 1786م في مدينة أنابوليس أساساً لمؤتمر (فيلادليفا) عام 1787م حيث اشتركت في المؤتمر المصغر خمس دول أمريكية للنظر في النزاع على الملاحة في نهر البوماتوماك بين ولايتي فرجينيا وماريلاند. ونظراً لضعف الكونغرس آنذاك، فلم يعرض عليه النزاع. وقد تمكن الزعيم الكسندرها ملتون من تحويل المؤتمر عن هدفه الأساس. وطرح قضية البلاد كلها. حيث صارح الموجودين في المؤتمر بأن الموقف بات خطيراً في الولايات الأمريكية، وأن هذا المؤتمر المصغر لا يستطيع معالجته. وطلب منهم أن يطلبوا من جميع الولايات إرسال ممثلين عنهم لوضع النصوص الضرورية التي تجعل الدستور الاتحادي مناسباً لحاجات هذا الإتحاد .

وعلى ضوء هذا الطلب التقى في دار الحكمة بمنطقة فيلادليفا، خمسة وخمسون مندوباً يمثلون اثنتي عشرة ولاية. وذلك في 25 أيار 1787. وكان أكثر هؤلاء المندوبين من ذوي الخبرة في الشؤون العسكرية والقانونية والإدارية. وقد امتنعت ولاية (رود آيلاند) عن الحضور.

هذا وقد اختار الجميع(جورج واشنطن) رئيساً للمؤتمر لما يتمتع به من نزاهة وسمعه حسنة وشجاعة و مواقف وطنية، خصوصاً أثناء حرب الاستقلال، وقد أقر المؤتمرون بجهود كل من الزعماء ماديسون وهاملتون وموريس، الذين تمكنوا من توجيه المؤتمر نحو تحقيق نظام حكومي جديد. لذا فقد قرروا إلغاء شروط الاتحاد الكونفدرالي، والسعي لوضع دستور جديد يناسب كل شرائح وأجناس المجتمع الأمريكي، ومصالحهم الاقتصادية، على الرغم من الصعوبات الكثيرة التي واجهوها.

وبعد جهد شاق وطويل، توصل المؤتمرون إلى صيغة دستور جديد للبلاد الأمريكية، يقيم حكومة فدرالية قوية من غير أن يقضي على كيانات الولايات واستقلالها. وفي اليوم السابع عشر من أيلول عام 1787، دفع المؤتمرون وثيقة الدستور الجديد التي يرجع الفضل في صياغتها إلى ماديسون الذي يعرف في التاريخ الأمريكي (بأبي الدستور).

وكان على كل ولاية أن تعقد مؤتمراً خاصاً لإقرار الدستور الجديد، لذلك قام الزعماء الفيدراليون مثل ماديسون وجورج واشنطون وهاملتون قاموا بحملة إعلامية واسعة لشرح أهداف الدستور، والإشارة إلى الفوائد الكثيرة التي ممكن أن يقدمها للبلاد، بالإضافة إلى أنهم يردوا شكوك العناصر المعارضة. وقد أسفرت هذه الحملة عن نتائج إيجابية مهمة. إذ بلغ عدد الدول التي أقرته في

حزيران 1788، تسع ولايات، إلا أن دولتين مهمتين رفضتا إقراره وهما رود آيلان وفرجينيا.

خامسا- الدستور والفيدرالية

كان معنى الفيدرالية بين أخذ ورد بين واضعي الدستور. فبينما أيد بعضهم آراء الكسندر هاملتون الذي اعتقد بضرورة وجود حكومة فيدرالية قوية، وذلك عبر مفهوم سيادة السلطة الفيدرالية على سبيل المثال. إلا أن بعضهم الآخر مؤيدون آراء توماس جيفرسون، إذ اعتقد أنصار جيفرسون الذين أكدوا إن قيام حكومة قوية مسيطرة، يمكن أن يهدد الحريات الفردية وأن تكون للحكومة الفيدرالية سلطات محدودة، وبمرور الوقت تزايدت حدة الصراع بين مفهوم سيادة السلطة الفدرالية وحقوق الولايات .

الفيدرالية المعاصرة : تتكون الولايات المتحدة الامريكية على أكثر من ثمانين ألف وحدة حكومية منفصلة، تشكل المدن والأقاليم والمقاطعات الخاصة (تتولى هذه الأخيرة إدارة المدارس ومرافق المياه والصرف الصحي كيانات سياسية محلية إلى جانب الحكومة وحكومات الولايات. ومع ذلك لم يعترف الدستور إلا بالسلطة الفيدرالية وسلطات الولايات. فكل ولاية يمكنها أن تنشئ أو تلغي أو تعدل في وحداتها الحكومية المحلية، فعلى سبيل المثال، يمكن لولاية فرجينيا أن تقطع أي أراضٍ من أي من المدن الواقعة في نطاقها.

النصوص الدستورية الخاصة بالفدرالية : منحت الولايات مسؤوليات تحديد الدوائر الانتخابية في نطاقها لانتخاب أعضاء مجلس النواب، وإقرار أو اقتراح التعديلات الدستورية، واستعمال(السلطات المحفوظة) الممنوحة لها بموجب التعديل العاشر. أما الحكومة الفيدرالية، فقد منحت قائمة طويلة من السلطات المفوضة أو الممنوحة في المادة الأولى – الفقرة الثامنة – من الدستور.

مثل تقديم القروض المالية وبناء الجيوش وإعلان الحـرب وتنظـيم التجـارة فضـلاً عـن ذلـك حدد الدستور للولايات مالا يدخل في اختصاصاتها فليس من حق أية ولاية عقد معاهدة مع دولة أجنبية أو منح الألقاب الشريفة أو تشريع قانون يجرد الأفراد من حقوقهم المدنية (أي تجريم شـخص أو جماعـة وتوقيـع العقوبـة علـيهم دون محاكمـة). أو إقـرار القـوانين بـأثر رجعـي(وهـي القـوانين التـي تجعـل ضرائـب عـلى الـواردات أو الصـادرات(دون موافقـة الكونغرس). أو إضعاف (القوة الإلزامية للعقـود) . أو الاحتفـاظ بقـوات مسـلحة في أوقـات السلم.

وهناك أخيراً خمسة تعديلات دستورية فرضت قيوداً على تصرفـات الولايـات، فلقـد حظر التعديل الثالث عشر نظام الرق أو العبودية. كما أنكر التعديل الرابـع عشر المحاكمـة دون إجراءات قانوينة. وأقر الحماية المتساوية أمام القانون.

وحظر التعديل الخامس عشر إنكار الحق في التصويت بسبب العنصر واللون أوصفة رق سابقة. ونص التعديل التاسع عشر على عدم جواز إنكار الحق في التصويت عـلى أسـاس التمييز الجنسي. وأخيراً حظر التعديل السادس والعشرون إنكار الحـق في التصـويت لأي فـد بلغ سن الثامنة عشرة.

سادسا- أهداف الدستور الأمريكي

جسدت بنود الدستور الأمريكي عدداً من الأهـداف. ومـن أهمهـا حمايـة الحريـات الفردية وحقوق الولايات المنظمة للإتحاد الجديد . وكان الهدف الرئيس هو إيجـاد حكومـة مركزية تملك من الصلاحيات ما يمكنها من القيام بعملها بكفاءة، وبالتالي تكون عـلى خـلاف الحكومة المركزية في زمن النظام الكونفدرالي

ومن ثم أنشـأ الدسـتور الأمـريكي نظامـاً سياسـياً يقـوم في جـوهره عـلى مبـدأ الرقابة والتوازن، كان هدفه الرئيس هو تقييد كـل المؤسسـات السياسـية عـبر إعطـاء

مؤسسات أخرى، صلاحيات واسعة للرقابة عليها وقمعها، إذا ما تمادت في استخدام تلك الصلاحيات، أو سعت لابتلاع صلاحيات غيرها. فتم إنشاء حكومة فيدرالية مكونة من مؤسسات ثلاث (تشريعية، تنفيذية وقضائية) توزعت صلاحيات كل منها على نحو لا يسمح لأي منها بالإنفراد بصنع القرار.

فالعلاقة بين المؤسسات الثلاث لا تقوم على مجرد الفصل بين السلطات، وإنما هي علاقة مؤسسات منفصلة تتقاسم السلطات بمعنى أن كلاً من السلطات الثلاثة ليست بالكامل في يد مؤسسة واحدة معنية بتلك السلطات، وإنما تشترك المؤسسات الثلاث في كل واحدة من هذه السلطات.

فعلى سبيل المثال، وضع الدستور السلطة التنفيذية في يد الرئيس إلا أنه أعطى لكل من المؤسسة التشريعية والقضائية من الصلاحيات ما يمكنها من ردع الرئاسة عند اللزوم، ولعل أهم ما يمتلكه الكونغرس على الإطلاق هو ما يسمى (سلطة المحفظة)، إذ لا يمكن للرئيس إنفاق دولار واحد دون موافقة الكونغرس. وكذلك نظم الدستور العلاقة بين الحكومة الفيدرالية وحكومات الولايات على نحو يجعل كلاً منها رقيباً على الآخر. ومشاركاً له في صنع القرار بنفس الوقت. فقد ذكر الدستور صلاحيات بعينها للحكومة الفيدرالية، وأخرى كحكومات الولايات، وصلاحيات ثالثة يتقاسمها الطرفان ثم نص على أن كل مالم يرد ذكره في صلاحيات يظل من اختصاص الولايات.

وبعبارة أخرى منح الدستور كل ما يستجد من أدوار بناء على تطور المجتمع ولحكومات الولايات لا للحكومة الفيدرالية. ولكنه نص في نفس الوقت ذاته على أن الدستور والقانون الفيدرالي هما الأعلى في حال حدوث تعارض بينهما وبين قوانين الولايات. وعلى ذلك أرسى الدستور علاقة جعلت كل طرف رقيباً على الآخر قادراً على ردعه عند اللزوم بما لا يمكن أياً منهما انتهاك

الحريات. وتجسد بنود الدستور الأمريكي مجموعة من الحلول الوسط التوفيقية التي تم التوصل إليها في ذلك الوقت، لإرضاء أصحاب المصالح المتعارضة. ففي ذلك المؤتمر، ثار جدل صاخب بين أنصار (إنشاء حكومة فيدرالية قوية) وبين المدافعين عن صلاحيات حكومات الولايات. فكان الحل تم شرحه تواً.

سابعا- الخصائص العامة للدستور الأمريكي لعام 1787م

وأولى هذه الخصائص هي أن الدستور ليس وثيقة مطولة، فهو أقصر بكثير من دساتير الولايات، وعند وضع الدستور، انتقد بعضهم حذف الكثير من الموضوعات العامة التي صنعت بها نصوصه.

حقاً أن التفصيل ربما كان يفيد خلال السنين الأولى في إيضاح بعض الأمور. ولكن الأزمنة تتغير سريعاً، والتفاصيل تصبح غير متمشية مع ظروف العصر. ويمكن إرجاع الفضل في صمود دستور 1787م إلى إيجازه وإلى عموميته. والخبراء في شؤون الدساتير في الولايات المتحدة الأمريكية وفي الخارج ليقدرون جيداً حسن صياغة دستور عام 1787م، ولا يوجد من الوثائق المعاصرة، لذلك الدستور إلا القليل مما يضاهي في الوضوح وحسن اختيار الألفاظ والترتيب المنطقي. وقد كان من ضمن واضعي الدستور بعض المتحذلقين بشأن الأسلوب، وكان من أثر ذلك أن عهد إلى الحاكم(موريس) إعادة صياغة النصوص بعد الاتفاق على مضمونه.

ثامنا- التصديق على الدستور

كان الدستور ثمرة سلسلة من الحلول الوسطى الصعبة، كما كان محصلة لاتفاقات أساسية وفي النهاية أقرت الولايات الثلاث عشرة الوثيقة الجديدة، ولكن مناقشات كثيرة اكتنفها خلافات في الرأي، ضارية ومريرة حول التصديق على القوانين، وبعد أن حصل المتشككون في المقترحات الجديدة على وعد بأن

أول كونغرس في الحكومة الجديدة سيقترح(كانون الحقوق)، لتصدق عليه الولايات. وقـانون الحقوق صار جزءاً من الدستور. ولم تكن الفترة بأسرها متسمة بالخلاف والإنفعال والمصـالح الفئوية فحسب، بل أيضاً بتأملات وبنظرات سياسية من طراز رفيع عـلى يـد مجموعـة مـن الرجال المرموقين.

كانت تلك الفترة فترة جيشان، أثمرت كتابات سياسـية عميقـة وكثـيرة قننـت مبـادئ كثيرة باقية للحكمة السياسية والأخـلاق ويضـاف إلى هـذا أنهـا كانـت فـترة مشـاركة عاليـة المستوى جداً في السياسة، فكان الناس في كل مكان يتناظرون بحرارة في ذلك الميثاق المقترح. وبهذا الأسلوب أبرز والديباجة إلى الوجود. فكان التوقيع على الدسـتور لا يعنـي أن الوثيقـة الجديدة كانت اقتراحاً نهائياً.

وطبقاً للمادة الرابعة من الدستور فانه ينبغي الحصـول عـلى موافقـة تسـع ولايـات عليه. ويتطلب ذلك الأغلبية بالنسبة للهيئة المعنية بالتصديق في كل ولايـة. غـير أن السـاحة شـهدت نقاشـاً سـاخناً بـين المؤيـدين الدسـتوريين الفـدراليين. وبـين المنـاوئين مـن معـارضي الفيدرالية.

هذا واعتمد أنصار الاتجاه المعارض على أسس ثلاثة لمعارضتهم للدستور وهي:

أ- إن الوثيقة خدمت الأرستقراطية الغنية التي يصبح بمقدورها اسـتخدام الحكومـة المركزية القوية للتحكم في السياسات العامة للبلاد.

ب- إنه يفتقر إلى لائحة حقوق من شأنها أن تضمن الحريات الفردية.

ج- إن ذلك قد يـؤثر سـلباً عـلى الحقـوق السياسـية واسـتقلالية الولايـات، وكـان رد الفيدراليين على معارضيهم من خلال ما عرف باسم (الأوراق الفيدرالية) المتمثلـة في سلسـلة من المقالات الصحفية، كتبها كل من (الكسندر هاملتون، جـيمس ماديسـون وجـون جـاي)، وذلك في النقاط الرئيسية الآتية :

أ- لا يسمح لأي حزب بتحقيق السيطرة السياسية في إتحاد فيدرالي كبير فيه السلطة مجموعات متعددة . أكد ماديسون على أن (الطموح لا يكبح جماحة إلا الطموح).

ب- إن الضمان الوحيد للحرية هو تقسيم السلطة إلى مؤسسات ثلاث – تشريعية وتنفيذية وقضائية – والسماح لكل منها بممارسة قدر من السيطرة السياسية على الآخرين. مثال ذلك (يمكن للرئيس أن يستخدم حق الاعتراض (الفيتو) على أي مشروع بقانون، ويمكن للكونغرس أن يتخطى هذا الإعتراض، كما للمحاكم أن تفسر معنى القانون.

ج- إن هناك ضمانات لحماية وجود الولايات، فضلاً عن منحها (سلطات محفوظة).

د- إن هناك (لائحة حقوق سوف تضاف إلى الدستور بعد التصديق عليه.

وفي النهاية وعلى الرغم من فوز الفيدرالية بالمعركة، والتصديق على الدستور , إلا أن عدد الأصوات المعارضة لم يكن بسيطاً.

تاسعآ- محتويات دستور عام 1787

يتكون دستور عام 1787م في الولايات المتحدة الأمريكية من مقدمة وسبع مواد موجزه إلى حد ما. المادة الأولى – تتعلق بالمؤسسة التشريعية (الكونغرس)، وتتضمن عشر فقرات، ويبلغ طولها طول سائر المواد مجتمعة. ومهمتها تحديد السلطات والواجبات الملقاة على عاتق هذه المؤسسة، والمؤهلات الخاصة بالأعضاء. وتوضح أسس وإجراءات انتخابات الأعضاء من النواب والشيوخ. كما تتناول هذه المادة، السلطة التشريعية من حيث التكوين والسلطات والقيود.

وتضم المادة الثانية أربع فقرات، وتتكلم عن السلطة التنفيذية، وبصفة خاصة عن الرئيس، ومهمتها تحديد مؤهلات الرئيس وطريقة إنتخابه، والسلطات والواجبات الخاصة به، والكيفية التي يمكن بها عزله.

وتشمل المادة الثالثة، ثلاث فقرات وهي خاصة بالسلطة القضائية، وتكتفي بالنص على إنشاء محكمة عليا، وتترك للكونغرس حرية تنظيم السلطة القضائية، ومهمتها تحديد نظام المحاكم والقضاء.

أما المادة الرابعة بفقراتها الأربعة فتضع بعض متطلبات فيما يتعلق بعلاقات الولايات فيما بينها، والكيفية التي تقبل بها ولايات جديدة تريد الإنضمام إلى الولايات المتحدة الأمريكية، وتضمن شكل حكومة هذه الولاية. وتختص المادة الخامسة ببيان كيفية تعديل الدستور وفقاً له، والمعاهدات التي تعقدها الولايات المتحدة هي القانون الأعلى للبلاد. ونتناول تحديد شكل حكومة الولايات المتحدة وتغييره من حكومة تحت النظام الكونفدرالي، إلى حكومة تحت النظام الذي يحكمه الدستور. وأخيراً فإن المادة السابعة تتعلق بالتصديق على الدستور، وإقراره وإعلانه على أساس أنه القانون الأعلى.

عاشرا- تعديل الدستور

إن مسألة تعديل الدستور مسألة صعبة وشائكة. فقد أخبرنا أرسطو قبل ما يزيد عن ألفي عام بأن (إصلاح دستور ما، يواجه صعوبات لا تقل عن تلك التي تواجه عند كتابة دستور جديد، تماماً كما تواجه عملية عدم التعلم صعوبة كتلك الصعوبات التي تواجه عند القيام بعملية التعلم.

فمهما يطالب قسم من الناس بتعديله. فقد تفسر المحاكم بعض نصوص الدستور تفسيراً لا يقبله بعض الناس. وقد نشأت مشاكل جديدة تستدعي

معالجة دستورية. وكل ذلك يستدعي تعديل الدستور، سواء عن طريق توضيح بعض نصوصه، أو بإضافة نصوص جديدة، أو حذف بعض النصوص الموجودة.

وقد أدركت المؤتمرات التي أعدت الدستور الأمريكي، إن الأمر قد يستدعي تعديله، فأدرجت فيها نصوصاً تبين كيفية إجراء ذلك.

أ ـ إجراءات التعديل:

تضمن دستور 1787، الأحكام الخاصة بكيفية تعديل. ويمر التعديل بمرحلتين هما: الاقتراح والتصديق، وكل مرحلة يمكن أن تتم بإحدى طريقتين، فيجوز اقتراح التعديل عن طريق مجلسي الكونغرس إذا طلبت ذلك أغلبية ثلثي الحاضرين. وقد قضت المحكمة العليا بأن اقتراح التعديل يختلف عن التشريعات العادية. وبالتالي لا يلزم توقيع رئيس الجمهورية عليه.

وقد اتبعت هذه الطريقة بالنسبة لجميع التعديلات التي أدخلت على الدستور. على أن الدستور ينص على طريقة أخرى، وهي أن يصدر اقتراح التعديل عن مؤتمر يدعوه الكونغرس إلى الانعقاد بناء على طلب ثلثي الولايات. فإذا تم اقتراح التعديل، فإنه يقدم للتصديق عليه، ويتحقق ذلك بعرضه إما على المجالس التشريعية الخاصة بالولايات، أو على مؤتمرات تدعوها الولايات خصيصاً لهذا الغرض. ويعتبر التعديل نافذا إذا صدقت عليه ثلاثة أرباع الولايات ويكفي لهذا التصديق موافقة الأغلبية المطلقة لمجالس الولايات أو لمؤتمراتها. وقد تمت التعديلات كلها باستثناء التعديل الحادي والعشرين، عن طريق عرضها على المجالس التشريعية للولايات. أما فيما يتعلق بالتعديل الحادي والعشرين، فقد قرر الكونغرس ضرورة الحصول على موافقة شعبية عن طريق مؤتمرات الولايات.

هذا ويجوز التعديل في الحالات التالية:

1: بناءً على اقتراح ثلثي أعضاء مجلسي الكونغرس وموافقة المجالس التشريعية في ثلاثة أرباع عدد الولايات.

2: بناء على اقتراح ثلثي أعضاء مجلسي الكونغرس، وموافقة مؤتمرات عامة على مستوى الولاية في ثلاثة أرباع عدد الولايات (ثمان وثلاثون ولاية في مجموعها).

3: بناءً على طلب مؤتمر قومي عام. وموافقة مؤتمرات عامة على مستوى الولاية في ثلاثة أرباع عدد الولايات.

ومن بين التعديلات الستة والعشرين التي أضيفت إلى دستور الولايات المتحدة، تم إجراء خمسة وعشرين تعديلاً منها، من خلال الأسلوب الأول (الفقرة أولاً). وجاء تعديل واحد فقط (التعديل الحادي والعشرون) من خلال الأسلوب الثاني (الفقرة ثانياً). علماً بأن الاجتماعات الدستورية صارت تنعقد في الولايات المتحدة الأمريكية منذ عام 1787م.

ب ـ صعوبة إجراءات التعديل:

يرى الكثيرون أن إجراءات التعديل بالغة الصعوبة، ويشيرون بصفة خاصة إلى وجوب توافر أغلبية الثلثين بالكونغرس، وأغلبية ثلاثة أرباع الولايات للتصديق عليه. وما يستغرقه ذلك من وقت، ويستدلون على ذلك بارتفاع نسبة الاقتراحات المرفوضة، إذ لم يوافق الكونغرس إلا على سبعة وعشرين اقتراحاً من بين حوالي أربعة آلاف اقتراح، قدمت إليه منذ عام 1789م.

ولم يتم التصديق إلا على اثنين وعشرين اقتراحاً من هذه الإقتراحات، ولا شك أن احتمال حصول تعديل معين على الأغلبية اللازمة لإقتراحه، وللتصديق عليه احتمال ضعيف. إن صعوبة وتعقيد إجراءات تعديل دستور الولايات

المتحدة يجعله أكثر دساتير العالم تعقيداً. إن هـذا الكـلام يكـون صـحيحاً إذا كـان التعـديل الرسمي هو الوسيلة الوحيدة لتغيير الأحكام الدستورية في الولايـات المتحـدة. وبـالرغم مـن التغيرات الثورية التي حدثت في معظم مجالات الحياة، نلاحظ قلة التعديلات التي أدخلـت على الدستور منـذ عـام 1800م. والواقـع أن عموميـة الدسـتور مكنتـه مـن أن يتنـاغم مـع الظروف على تعاقب السنين. وأكثر التغييرات الأساسية التي أدخلت على الدستور تمـت عـن طريق أحكام القضاء، كما تمت تغيرات أخرى بتشريعات.

الحادي عشر- التعديلات الدستورية هناك ستة وعشرون تعديلاً للدستور الأمريكي .

وفيما يلي عرض موجز لكل منها:

التعديل 1	ويضمن (الممارسة الحرة) لحريات العقيدة والكلام والصحافة والاجتماع وتقديم الالتماسات إلى الحكومة.
التعديل 2	ويكفل حق المواطنين في (حمل السلاح والاحتفاظ به) في إطار ميليشيا منظمة.
التعديل 3	يحظر إقامة الجنود في المنازل الخاصة بالمواطنين.
التعديل 4	ويحظر (عمليات التفتيش والقبض غير المعقولة). كما ينظم إصدار أوامر بالتفتيش بناء على (سبب معقول).
التعديل 5	وهو التعديل الذي أنشأ ما يعرف بهيئة المحلفين، وكفل عدم ازدواجيـة المحاكمـة (فـلا يجـوز دعـوة شـخص برأي إحدى المحاكم للمثول أمام محكمة أخرى عن نفس الادعاء السابق ضده). وعدم جواز إكراه أي شخص بأن يشهد ضد نفسه. كما يضـمن بمقـتضى القـانون عـدم الاسـتيلاء عـلى ملكيـة خاصـة الأغـراض عامـة دون تعويض عادل.
التعديل 6	ويضمن للمتهم الحق في (محاكمة عامة وسريعة) بواسطة هيئة محلفين وحـق معرفـة الاتهامـات المنسـوبة إليه. ومواجهة الشهود والحصول على مساعدة محام في الدفاع عن نفسه.
التعديل 7	ويصون الحق في المحاكمة بواسطة هيئة محلفين في النزاعات القانونية التي تزيد عن عشرين دولاراً.
التعديل 8	ويحظر المبالغة في تحديد الكفالة (مبلغ نقدي يدفع مثول المتهم أمام المحكمة في وقت محدد في المستقبل). وكذلك توقيع العقوبات القاسية وغير المألوفة.
التعديل 9	ويؤكد على أن الحريات المنصوص عليهـا في الدسـتور لا تلغـي الحريـات الأخـرى التـي احـتفظ بهـا الشـعب لنفسه.
التعديل 10	ويتناول السلطات (المحفوظة) الممنوحة للولايات أو للشعب. ملاحظة: تشكيل التعديلات العشرة الأولى اللائحة الأصلية للحقوق التي أضيفت إلى الدستور في عـام 1791م. أما التعديلات الستة عشر الأخرى فقد أضيفت خلال الفترة بين عامي 1789م و 1971م.

التعديلات الإضافية

التعديل 11	ويقرر عدم جواز امتداد السلطة القضائية للولايات المتحدة إلى أي دعوى خاصة بالقانون أو العدل ترفع ضد أي من الولايات من قبل دولة أو رعايا دولة أجنبية.
التعديل 12	ويحدد بصورة تفصيلية دور وعمل الناخبين في الهيئة الانتخابية، كما يصف آليات اختيار مجلس النواب للرئيس ومجلس الشيوخ لنائب الرئيس.
التعديل 13	ويقرر إلغاء الرق.
التعديل 14	ويحظر على أي ولاية حرمان أي شخص من الحياة أو الحرية أو الممتلكات دونما أعمال الأحكام القانون على الوجه الأمثل.
التعديل 15	ويقرر عدم جواز حرمان أي مواطن من حق التصويت على أساس من (العنصر أو اللون أو وضعه السابق كرفيق).
التعديل 16	ويقرر منح الكونغرس سلطة فرض ضرائب فدرالية على الدخل.
التعديل 17	ويشرع انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ من خلال التصويت المباشرة بدلاً من طريق الاختيار السابق بواسطة المجالس التشريعية في الولايات.
التعديل 18	ويحضر (تضييع أو بيع أو نقل الخمور) داخل الولايات المتحدة – تعديل الحضر.
التعديل 19	ويمنح المرأة في الولايات المتحدة الحق في التصويت.
التعديل 20	ويقرر بدء مدة الرئيس ونائب الرئيس في اليوم العشرين من شهر يناير. وفي اليوم الثالث من شهر يناير أيضاً بالنسبة لأعضاء مجلسي النواب والشيوخ.
التعديل 21	يلغي ما جاء بالتعديل 18.
التعديل 22	ويمدد الحد الأقصى لبقاء الرئيس في السلطة بفترتي رئاسة متتاليتين فحسب.
التعديل 23	ويمنح مقاطعة كولومبيا عدداً من الأصوات في الهيئة الإنتخابية.
التعديل 24	ويلغي ضريبة الاقتراع كأحد متطلبات التصويت في الولايات المتحدة.
التعديل 25	وينص على قيام الرئيس عند خلو منصب نائب الرئيس بتعيين نائب جديد يتولى المنصب بعد حصوله على أغلبية الأصوات في مجلس الكونغرس. كما يتولى نائب الرئيس مهام الرئيس عندما يعجز الأخير عن أداء مهام منصبه . وينص أخيراً في حالة إذا ما وقع صدام بين نائب الرئيس بوصفه على أن القرار الفاصل يكون للكونغرس بأغلبية الثلثين في غصون 21 يوماً.
التعديل 26	ويمنح حق التصويت لمن بلغ سن الثامنة عشرة من مواطني الولايات المتحدة. فخلال أكثر من مائتي عام ، علمت التعديلات الدستورية جنباً إلى جنب مع التغيرات القضائية على تدعيم مبادئ لوك، فيما يتعلق بحماية الحكومة لحق الحياة وحق الحرية. ومع ذلك ، فإن التجربة الأمريكية في الحكم الذاتي الديمقراطي لا تزال في تطور. فتوازن القوى الحساس بين الحكومة القومية وحكومات الولايات على سبيل المثال، لا يزال في حاجة إلى إعادة تكييفه حسب مقتضيات ومتطلبات كل جيل، كما أن الفيدرالية تقدم أوضح ما يذكر الناس بأن ثورة عام 1787م لم تنته بعد.

المبحث الثاني:

جذور الدستور الأمريكي

ثمة جذور اجتماعية وفلسفية وسياسية واقتصادية، ساعدت على نمو وبلورة الدستور الأمريكي وهذه الجذور هي:

أولاً: الجذور الاجتماعية: تكمن الجذور الاجتماعية في تركيبة المجتمع الأمريكي وعاداته وتقاليده.

أ- تركيبة المجتمع الأمريكي:

إن عدد السكان الأصليين وهم من الهنود الحمر، يقدر بمليون نسمة تقريباً. وهؤلاء يتعرضون للإبادة المستمرة في أمريكا بحيث لا يزيد عددهم عن مليون ونصف بعد أكثر من ثلاثة قرون من الإستعمار والاستيطان المنظم. والهنود الحمر، هم سكان قارة أمريكا الشمالية والجنوبية الأصليون، وهم إحدى سلالات الجنس المغولي الذي موطنه الأصلي في شرق آسيا. وبعد اكتشاف القارة الأمريكية، استوطن المهاجرون الأوربيون في المناطق التي تتألف منها الولايات الأمريكية اليوم. إذ شهدت أوائل التسعينات من القرن السابع عشر بداية هجرة كبيرة امتدت حوالي ثلاثة قرون، وبدأت بمئات وانتهت إلى سيل دافق من القادمين المستعمرين حتى بلغ عددهم الملايين.

وكانت أهم أسباب الهجرة هي الدعاية والترويج التي اتبعها المستعمرون الأوائل أمثال (وليم بن)، الذي شجع الهجرة إلى مستعمرة بنسلفانيا، وذلك بتوفير السفن لحمل المهاجرين وتهيئة عقود العمل.

هكذا يعد المجتمع الأمريكي مجتمعاً استيطانياً، نشأ وتكون من خلال الهجرة لأقوام عديدة وأجناس مختلفة، فمن بين كل مائة أمريكي يوجد (11) شخصاً من الزنوج، وثلاثة أشخاص من أصل مكسيكي، وشخص واحد غير

أبيض كأن يكون يابانياً أو صينياً في الغالب، وقرابة 30 شخصاً من الكاثوليك وأربعة أشخاص من اليهود. والنسبة الباقية ينتمون إلى أصول انكلوسكسونية بيضاء ويعتنقون المذهب البروتستانتي. ولهذا فقد وصف الرئيس الأمريكي الأسبق(جون كندي) الولايات المتحدة بأنها (أمة من المهاجرين تختلط فيها الأجناس والجماعات العرقية، فالشعب الأمريكي هو شعب هجين)

وقد تأثر الدستور الأمريكي بالقيم الاجتماعية التي تحملها هذه الأجناس المختلفة من حيث نوعية تركيبهم، بحيث تحدث في الدستور. إذ أن المؤتمر الدستوري المنعقد في فيلادلفيا عام 1787م، قد جمع رجالاً من سلالات وأصول قومية مختلفة. فكان بينهم أربعة من مواليد ايرلندا، واثنان من مواليد انكلترا وواحد من مواليد اسكتلندا وآخر منحدر من صلب (الهوجونو) الفرنسيين الاسكتلنديين من جزر الهند الغربية البريطانية.

ومن بين القيم التي كانت سائدة في الشعب الأمريكي آنذاك والتي تأثر بها الدستور الأمريكي هي الآتي:

1- تحدي السلطة الدكتاتورية:

سعى الأمريكيون منذ أقدم عهودهم إلى تحدي السلطة الدكتاتورية بسبب تجاربهم مع الاستبداد الأوربي لهذا أسسوا حكومتهم على مبدأ مناصرة حرية الفرد. ومبدأ تقييد ممارسة السلطة السياسية وأن الشعب هو مصدر شرعيتها.

فتصدر توماس جيفرسون إعلان الاستقلال بقوله (إن الجميع سواسية وليس في وسع الحكومة أن تتلقى السلطة بصورة شرعية إلا من الشعب.

2- المساواة:

إن قيمة المساواة: هي التي دفعت الفرد الأمريكي لحمايتها وتأكيدها من خلال تضمينها في الدستور.

3- الطاعة الشعبية للقانون:

وتتم الطاعة الشعبية للقانون بوصفه من صنع الشعب، ولأن التقيد بالقانون هو قيمة اجتماعية بارزة ساعدت على استقرار وثبات الدستور الأمريكي بالرغم من حوادث الخرق المستمر له.

4- حب العمل:

يؤكد توماس .ر.جيرالد، أن أمريكا كانت الدولة الوحيدة في العالم التي يشعر فيها الإنسان بالخجل من نفسه حين لا يمارس عملاً على الإطلاق. حيث أن العمل هو قيمة عليا لدى الشعب الأمريكي.

ب- العادات والتقاليد الأمريكية:

على الرغم من تعدد الأجناس في الشعوب الأمريكية واختلافاتهم، فقد ظل الانكليز يشكلون أغلبية، لكونهم اعتبروا أنفسهم جزءاً من الشعب الإنكليزي، وتمسكهم بالأعراف والتقاليد التي حصل عليها الشعب الإنكليزي، في كفاحه ضد الملك (جون) لنيل الحرية. ونتيجة لذلك جاء في براءة فرجينيا (أن المستعمرين يتمتعون بجميع الحريات والامتيازات والحصانات، كما لو ولدوا وعاشوا في إنكلترا. وأنهم مشمولون بالبراءة العظمى والقانون الإنكليزي العام. لذا فقد حملت المستعمرات الأمريكية السابقة الكثير من تراث الانكلوسكسون.

فالدستورية (الأفكار الأولى للدستور الأمريكي)، وهي جزء من التراث السياسي الإنكليزي القديم، لذلك جاء المستعمرون بأفكار دستورية معهم منها احترام القانون وحماية الحريات التي هي مبادئ هامة لإرساء الأفكار الدستورية.

أما دينياً، فقد طغت البروتستانتية، جراء سمة التسامح الديني فيها وحرية الاعتقاد، فالبروتستانت عانوا من الاضطهاد الديني على أيدي الكاثوليك أصحاب السلطة آنذاك (خلال الثلاثين عاماً 1618-1648) بينهم. لذلك فقد

ضمنوا الدستور الأمريكي أفكاراً تدعو إلى التسامح والحرية الفكرية وحرية الاختيار التي تمثلت بفكرة المساواة أمام القانون وقيام الحكومة بترضية المحكومين.

ثانياً: الجذور الفلسفية:

إن الجذور الفلسفية ذات مصادر مختلفة. مصادر خارجية تتمثل في الآراء الفلسفية من الخارج (من خارج قارة أمريكا الشمالية)، ومصادر يمثلها الرواد والفلاسفة من داخل الولايات المتحدة.

أ- المصادر الخارجية للجذور الفلسفية:

تمتد الجذور الفلسفية للدستور الأمريكي إلى تاريخ بعيد، أبعد من نشأة المستعمرات الأمريكية الثلاث عشرة، فمبدأ المساواة يرجع إلى تاريخ بدايات المسيحية الأولى. وأن الحكومة الأخلاقية ينبغي أن تعمل وفقاً للقانون.

وقد كان الأمريكان المؤسسون للدستور على علم بمراحل وتطور الثورة في التاريخ البريطاني عام 1688م، والتي ضمنت سيادة البرلمان، كما كانوا على معرفة بكتابات القاضي الإنكليزي(ادوردكوك) في القرن السابع عشر، الذي أكد بأن قرارات البرلمان يجب أن تتطابق مع المنطق والحق العام.

وقد وجدت أفكار كوك مكاناً مناسباً في أمريكا مما في انكلترا. ولذلك فان إعلان الإستقلال الأمريكي الذي اعتمده دستور 1787، قد ثبت تلك التقاليد والأفكار.

أما فكرة الحكم الدستوري والحكومة المقيدة التي تضمنها الميثاق الأعظم عام 1215م، عندما قبل الملك(جون) بقيود على سلطته، فقد نقلت وغرست في البيئة الأمريكية بواسطة المستعمرين والمهاجرين الإنكليز. وكان لها تأثير واضح في الفكر الدستوري الأمريكي و كما كان لأفكار الفيلسوف الإنكليزي (جون

لـوك) تـأثير مهـم الإجتماعـي (1632-1714)، وحـق الثـورة وضرورة رضـا المحكـومين عـن الحكومة، في رسالته الثانية حول الحكومة المدنية التي نشرت لأول مرة عام 1689م، في شرح هدف الحكومة وشرعيتها.

فقد رأى لوك في مؤلفه الذي كان بعنوان (مقالتان عن الحكومة)Treaties on Tow Government،أن البشر لديهم القدرات على فهم واستيعاب القـانون الأعـلى أو الطبيعـي، وهو القانون الذي يحدد أسـس ومعـايير السـلوك الإنسـاني. ومنـه تنبـع الحقـوق الطبيعيـة للأفراد – حق الحياة وحق الحريـة وحـق الملكيـة – التـي لا يجـوز للدولـة أو الحكومـة أن تنتهكها. ومن ثم، فان مسؤولية حماية هذه الحقوق الطبيعية تقع على عاتق أولئـك الـذين يتولون مقاليد الحكم. وبالتالي يصبح من حق الشعب الإطاحة بتلك الحكومات التي تنتهـك هذه الحقوق.

أما جيفرسون فقد عبر عن ذلك في إعلان الاسـتقلال بقولـه:(لضـمان هـذه الحقـوق تقوم الحكومات بين الناس، وتنبع سلطاتها العادلـة مـن رضـاء المحكـومين. ومـن ثـم يحـق للشعب أن يغير أو يطيح بأي شكل من أشكال الحكومات من شأنه أن يشكل تهديداً لهـذه الحقوق).

وينطوي مثل هذا النمط من التفكير على مبدأ لوك في الحكـم الـذاتي، حيـث يعنـي ذلك أن الشعب يملك من الذكاء ما يكفي لكي يحكم نفسه بنفسه من خلال إيجاد حكومـة تعمل على حفظ النظام في المجتمع. ويمكنه أيضاً تغيير هذه الحكومة إذا عجزت عن القيـام بتلك الوظائف السياسية والاجتماعية الأساسية.

هناك أيضاً فيلسوفان بريطانيان آخران هما (توماس هـويز 1588-1679) و (ديفد هيوم 1711-1776)، يعتقدان أن البشر أكثر عاطفية وأنانية وبعداً عـن العقلانية، بل وقد يكونون أشراراً، ولذلك فـإن دور الدولـة يتمثـل في الأسـاس في كبح جماح الجوانب الانفعالية وغـير الأخلاقيـة للشـعب، وإلا تحـول النظـام إلى

فوضى. كما أكد جيمس ماديسـون في البحـث الفيـدرالي رقـم 17.. (إذا كـان النـاس ملائكـة، فليس هناك حاجة إلى الحكومة). وباختصار فإنـه كـان عـلى واضـعي الدسـتور الأمـريكي أن يواجهوا معضلة سياسية قديمة، وهي كيفية ضمان الحريات الفرديـة وحمايتهـا مـن طغيـان الحكومة. مع ضمان عدم إساءة استخدام هذه الحريات من قبل الأفراد أنفسهم.

العقد الاجتماعي:

يبدو أن نظرية (لوك)، توازن بين الحريات الفردية والفوضى المجتمعية. فنظريتـه في العقد الإجتماعي تفترض أن هنـاك التزامـاً متبـادلاً بـين الدولـة والفـرد. حيـث قبـل أعضـاء المجتمع القوانين الملزمة لهم. ومنحوا ولائهم للحكومة في مقابل حمايتها لهـم. أمـلاً في قيـام العدالة، بيد أنه على الحكومة أيضاً أن تفـي بتعاقـداتها مـن خـلال الحفـاظ عـلى الحقـوق الطبيعية للأفراد والدفاع عنها.

أدرك لوك أن الحرية الفردية ليست مطلقة، وأن إرادة الأغلبية تـنعكس في القـوانين والسياسات التي يجب أطاعتها من قبل الجميـع بمـا في ذلـك الأقليـة التـي تعارضـها. ولكـن كيف يمكن حماية الأقلية من طغيان الأغلبية ؟ فلقد اعترف لوك باحتمال أن تطغى الأغلبية على حقوق الأقلية.

وضع الدستور الأمريكي قيوداً محددة على الأغلبية، فضمن الحريـات الفرديـة مـن خـلال لائحة الحقوق، إذ مثل غياب مثل هذه اللائحة في الدستور الأصلي، مصـدر إزعـاج للكثـيرين مـن معارضي الفيدرالية (صدرت لائحة الحقـوق في عـام 1791م، أي بعـد عـامين مـن التصـديق عـلى الدستور، فضلاً عن ذلك، فقد أعادت لائحة الحقوق، التأكيد عـلى مبـدأ الحكومـة المقيـدة. وهـو المبـدأ الـذي حضي بشـعبية في ظـل الفـترة الاسـتعمارية للـبلاد، فـإذا قامـت حكومـة مركزيـة

قوية فإن عليها أن تحترم الحقوق الطبيعية للأفراد، مثل حق المحاكمة بواسطة هيئة من المحلفين وحرية الكلام والعقيدة ...إلخ.

وكان جون لوك أحد المحبين إلى توماس جيفرسون، لهذا استعار من رسالته التعبير القائل: (إن الحياة والحرية، والسعي في سبيل إدراك السعادة، حقوق لا يمكن التجاوز عليها، لأنها منحة آلهية للبشر كافة).

واستشهد الذين صاغوا الدستور الأمريكي بكتاب الفيلسوف مونتسكيو (روح القوانين) The spirit of laws عام 1748م، ومفتاحه إلى الحرية – فصل السلطات الذي كتب فيه:(كل رجل منح سلطة عرضة لأن يسيئ استخدامها، فلا يمكن أن تكون هناك حرية، حيث تتوحد السلطات التنفيذية في نفس الشخص، والهيئة من الحكام). وبالإضافة إلى ذلك كان لأفكار المفكرين الفرنسيين أمثال هولباخ وهلفيتاس و ويدرو وكوندورسيه وفولتير المنادين بالتحرير، صدىً كبيراً بأن الماضي يمكن الإستغناء عنه بالمنطق والتفكير العلمي، وإقامة نظام جديد من الفكر بدلاً من الميراث الفكري القديم. وذلك حفز الأمريكيين إلى مقاومة الجمود، وإلى الابتكار لإقامة نظام حكم يتفق وخصوصيتهم.

ب- المصادر الداخلية للجذور الفلسفية

تتمثل المصادر الداخلية للجذور الفلسفية بالمفكرين والفلاسفة في داخل الولايات المتحدة الأمريكية، حيث أن الولايات المتحدة من الناحية الاجتماعية والتعاونية، قد ولدت في كنف الثقافة الأوربية. وأن معتقداتها الدينية والسياسية لم تنطلق من التقاليد المسيحية والإغريقية والرومانية، كي تتلائم مع البيئة الجديدة.

ومن أهم المفكرين والفلاسفة الأمريكيين هم:

1- روجر ويليمز:

وهو محافظ بيورتاني الأصل و هو من الـذين سـاهموا في وضـع الدسـتور الأمـريكي. درس في جامعة كمبردج، وأسس أول ولاية ديمقراطية في مدينة سـاليم في نيـوجرسي. أخـذت منها الولايات المتحدة مثلها وقيمها وأسهمت كتاباته ولا سـيما الكراسـة التـي أصـدرها عـام 1644م عن الحرية الفردية في الدين وتعزيز حقـوق الأفـراد. وحمايتهـا بقولـه : (مـا أعظـم الضرر الذي يلحق بالناس وما أكثر الضحايا التي تذبح في حمل الناس على عبادة اللـه، وفق طريقة معينة).

2- توماس جيفرسون:

وهو مـن الإعـلام الفكريـة البـارزة، ويعتـبره الأمريكيـون رمـزاً للحريـة لأنـه نقـيض الدكتاتورية. وهو محرر بيان الاستقلال، وكما أنه من أشد المؤيدين لحقوق الـرئيس وتعزيـز قوته في السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية.

3- بنجامين فرانكلين:

(1706-1790)، وهو الملقب أبو الأمريكيين وأكثرهم حكمة، وكان مـن أهـم الأعـلام البارزة في مجالات متنوعة: مثل (الدبلوماسية، الحلم، العلوم والصحافة). وهـو الـذي اقـترح خطة اتحاد المستعمرات تحـت الحكـم البريطـاني، لـذلك كـان مـن رواد المشـجعين لعمليـة التوحيـد، وشـارك في كتابـة مسـودة الاسـتقلال، والتوقيـع عليهـا، وكـان مـن أعضـاء المـؤتمر الدستوري عام 1787م عن وفد بنسلفانيا.

ثالثاً : الجذور السياسية

أ- التجارب والأفكار السياسية في الحكم:

سمح ملوك انكلترا للحكومة الأمريكية بالحكم الذاتي لسنوات طويلة. ويعود ذلك إلى بعد المستعمرات الأمريكية عن المملكة المتحدة، وصعوبة المواصلات، حيث لم توجد سوى السفن الشراعية، ولذلك كانت السيطرة الفعلية على المستعمرات الأمريكية صعبة جداً، وبالإضافة إلى أن المستعمرات الأمريكية صعبة جداً، كانت ضعيفة اقتصادياً في بداية الأمر ولم تكن لتثير اهتمام الحكومة الإنكليزية، فاستمرت الولايات بالحكم الذاتي، واندفعت بعد ذلك بشدة نحو التحرير، ثم انتهى ذلك الاندفاع بإعلان الثورة على إنكلترا، ونيل الاستقلال فيما بعد. إن تجربة الحكم الذاتي الأمريكية في ظل الاستعمار الإنكليزي، شملت أنواع الحكم: ملكية، تعاونية، الملاك.

1- ملكية:

حيث يعين حاكمها الملك، مثل مستوطنة فرجينيا التي كانت تمول بأسهم مشتركة لشركة تحمل براءة من الملك في 1606م، وهذه الشركة كان لها حصة في الحكومة المستعمرة حتى 1624م، وعندما سحبت البراءة عادت فرجينيا مستعمرة ملكية. وأصبح حاكمها، يملك أكبر الصلاحيات في المستعمرة ، ومجلس أشبه بالهيئة الاستشارية لحاكم معين من قبل الملك أيضاً.

2- تعاونية:

وهي تجربة تبلورت جراء شركات تجارية بموجب دساتير خاصة توضح حقوق المواطنين وواجباتهم، وإداراتها تستند لهيئات محلية منتخبة يشرف عليها ممثل الحكومة البريطانية، مثل مستعمرتي رود آيلاند وكونكيتكوت.

3- الملاك:

ويتولى حكمها مالكيها، مثل مستعمرة بنسلفانيا التي منحت لوليم بـن، ومسـتعمرة ماريلاند التي منحت للـورد بليجتـور، أو حـاكم يعـين مـن قبـل المالـك ولـيس الملـك، مثـل نيويورك التي كانت تسمى(نيوندر لند) قبل الاحتلال من قبل إنكلترا عام 1664.

ورغم ذلك فجميع حكومات الولايات قد عكست التـأثير الإنكليـزي، إذ كـان في كـل مستعمرة، حاكم ونظام للمحاكم يتفق مع ما يشعر به المحامي الإنكليزي وكأنـه في إنكلـترا، وحكومة ذات مجلسين، على غرار ما كان موجوداً في إنكلترا، فالمجلس التشريعي في فرجيينيا مثلاً كان نسخة طبق الأصل لمجلس العموم. لهـذا كانـت الثـورة الأمريكيـة تجربـة الإتحـاد الفيدرالي مقطعـاً للارتباطـات السياسـية التـي كانـت تـربط المسـتعمرات الأمريكيـة بالتـاج البريطاني، دون أن ترافقها تغييرات عنيفة ومباشرة في أشكال الحكومـة المحليـة، والإنطـلاق نحو شكل جديد من الحكم باتجاه الاتحاد المركزي (الفيدرالي).

ب- التجارب التعاونية والتقاليد الدستورية السابقة:

كانت هناك محاولات تعاونية وتوحيدية مـا بـين المسـتعمرات قبـل دسـتور 1787م، وضعت اللبنات الرئيسية للأفكار الاتحادية، ففي 1643م تكون أول إتحـاد عـام، كـان يعتـبر أول نواة تعاونية بين أربع مستعمرات ب(نيو انكلاند)، أطلق عليه اسم إتحاد (نيو انكلاند) للحماية من الهنود، هو أول اتحاد بين المستعمرات.

وجاءت التجربة الوحدوية الثانيـة بـين المسـتعمرات عـام 1754م المعروفـة باسم (خطة الباني)، بعدما اجتمعت مجموعة مـن ممـثلي المسـتعمرات، ووافقـت على تنسيق الخطط لمواجهة الهنود الأمريكيين. وأكثر مـن ذلـك دعـت الخطـط إلى إتحاد المستعمرات بشكل لا يخرج عن التاج البريطـاني، ثـم تـلاه مشروع (فـالواي)

عام 1774م والذي فشل لأنه كان يهدف إلى المزيد من الاستقلال عن التاج البريطاني.

وكذلك شكلت تجربة الكونغرس القاري الأول في 5 أيلول 1774م، والثاني في 10 أيار 1775م، نوعاً من أشكال الحكم التعاوني بين المستعمرات الثلاث عشرة. بالإضافة إلى تجربة الاتحاد الكونفدرالي عام 1781م.

وفيما يخص التقاليد الدستورية، فإن الدستور الأمريكي لعام 1787م قد استند على مفاهيم وأفكار سابقة في المستعمرات. وعشية إعلان الاستقلال في 4 تموز 1776م، أصبحت الحاجة ملحة جداً لقيام حكومات جديدة بدل السلطات القديمة. فكانت الخطوة الأولى هي تقديم ولاية (ماساتشوستس) بطلب إلى المؤتمر العام (الكونغرس) تستفسر فيه عن نظام الحكومة المدنية، ثم تلتها ثلاث ولايات أخرى بطلبات مماثلة هي، نيوهامشاير كارولينا الجنوبية وفرجينيا، وقد أجاب الكونغرس بضرورة البدء باختيار مجلس نيابي جديد يقوم بدوره بتعيين مجلس تنفيذي هذا وقد أصدر الكونغرس توصيه عام 1776م لجميع الولايات يؤكد فيها على ضرورة تصفية السلطات القديمة المرتبطة بالتاج البريطاني، وإنشاء هيئات جديدة تستند إلى شعوب الولايات نفسها. وقد اتخذت جميع المستعمرات بين عام 1776م و 1780 لنفسها دساتير مكتوبة، والتي على أساسها قامت حكوماتها.

رابعاً: الجذور الاقتصادية:

كان الدستور الأمريكي الصادر عام 1787م، استجابة لرغبة المالكين أي أصحاب الأموال، وهم أصحاب السفن والرأسماليين والمرابين والممولين والتجار، فقد لعب الرأسماليون دوراً كبيراً باتجاه تأسيس الاتحاد، ودولة قائمة على دستور. بعد أن كان مجرد تحالف ذو طبيعة دولية قائمة على دستور. وانقسم أولئك الرأسماليون إلى أربع فئات هي:

- **فئة أصحاب رؤوس الأموال النقدية:**

ومصلحتهم كانت تقتضي إيجاد أسواق للاستثمارات وفتح بعضها على بعض.

- **فئة حاملي سندات العام على الدولة المحلية:**

وقد أصابتها خسائر كثيرة ونتيجة عدم إمكانية الدول لسداد سنداتها. فأخذت تطالب بقيام دولة واحدة يمكن أن تعوض لها خسارتها.

- **فئة الصناعيين ومجهزي السفن:**

وهؤلاء كانوا يرون أن توحيد السوق الأمريكية خير علاج للأزمة الاقتصادية.

- **وأخيراً فئة حاملي السندات المالية للشركات:**

التي كانت تتطلع إلى الاستحواذ على الأراضي التي تقطنها الجماعات الهندية في الغرب، وضرورة توافر القوة اللازمة للقضاء على تلك الجماعات، وهي تعتقد بأن وجود تلك القوة لا يتم إلا بقيام دولة إتحادية واحدة دستورية.

أما المعارضون للدستور الأمريكي فكانوا من الفلاحين وأصحاب الديون على الرغم من أن الفلاحين والمدنيين المعارضين قد انتفعوا منه.

إن توماس جيفرسون حينما كتب وثيقة الاستقلال جاءت أفكاره تعبيراً عن الاتجاه نحو المحافظة على الملكية. وهو تعبير عن العقلية الأمريكية التي اعتمد عليها الدستور فيما بعد. لذلك فالذين صاغوا الدستور الأمريكي، انصرف همهم إلى ضمان حقوق كبار الملاك دون غالبية الشعب. لذا فإن بنجامين فرانكلين لم يسمح بالتصويت لمن لا يملكون أرضاً. وانكر الكسندر هاملتون وجود إرادة حرة لغير الملاك، وهذه تعتبر مثلبة على الدستور.

إن المؤسسين كما يذكر بعض الكتاب كانوا يهدفون إلى تحقيق أربعة أهداف من وراء الدستور الفيدرالي هي:

1- منع حدوث ثورة مدنية مثل ثورة شاي.

2- الدفاع عن الملكية الفردية بصورة عامة.

3- حماية المستثمرين المدنيين من قبل الاتحاد والولايات .

4- دفع الديون.

خامساً: الجذور القانونية للدستور الأمريكي:

هي جذور أخرى أدت دوراً مهماً في بلورة الدستور الأمريكي، حيث أن التأثير القانوني في الدستور، ربما يوازي تأثير بقية الجذور الأساسية، فمعركة الإستقلال مثلت صداماً قانونياً، وصاغت جدالها بعبارات قانونية، ولم يكن بالمستطاع صياغة النزاع في قالب قانوني، لإجراء النفوذ الواسع للمحامين الأمريكيين.

فكان هناك 25 محامياً من بين 56 شخصية وقعوا على إعلان الاستقلال، ومن بين 55 عضواً في المؤتمر الدستوري كان هناك 31 محامياً، وفي الكونغرس الأول كان هناك من بين (69) عضواً من أعضاء مجلس الشيوخ، (10) محامين، و(17) محامياً من بين 56 عضواً من مجلس النواب.

كما أن النظم القانونية التي نشأت في نيويورك عام 1691م، وماريلاند وماساتشوستس في عام 1692م، وينسلفانيا عام 1701م، ونيوجرسي عام 1704م وفرجينيا عام 1705م، وكارولينا الجنوبية في عام 1721م كان لها أثرها في نشأة الدستور الأمريكي. وهكذا فإن سمات النظم القضائية الانكلو – أمريكية، أثرت في نشأة الدستور الأمريكي من الناحية القانونية، سواء كان ذلك قبل الاستقلال أو بعده.

المبحث الثالث:

مبادئ الدستور الأمريكي وخصائصه

أولاً مبادئ الدستور الأمريكي: يقصد بمبادئ الدستور الأمريكي، الأسس أو الأركان الرئيسية التي بني عليها، التي كونت بالتالي الإطار العام لآلية الحكم في الولايات المتحدة الأمريكية.

وتتوزع هذه على ستة مبادئ أساسية وكالآتي:

أ- مبدأ الفصل بين السلطات:

ويقوم هذا المبدأ على أساس جوهري وهو الحفاظ على الحريات، ويتحقق ذلك بموجب قاعدة أساسية هي عدم تركيز السلطات في مؤسسة واحدة، وإنما في عدة مؤسسات وضمن ضوابط محددة، وذلك خشية أن يساء استعمالها.

ويقول مونتسكيو في كتابه(روح القوانين)، (إذا اجتمعت سلطة الحكم وسلطة التشريع في يد واحدة، تعرض المواطنون لسلطة عرفية لا رقيب عليها).

وهو يقول أيضاً (إذا ما اجتمعت السلطة القضائية بالتنفيذية، فليس هناك ما يردع القضاة من أن يظلموا وفق ما تمليه عليهم أهواءهم بكل ظلم وعدوان).

على أن المقصود بالفصل بين السلطات لم يرد به الاستقلال التام للسلطات، بمعنى الانعزال، وإنما توزيعها على مؤسسات منفصلة ومتساوية، ولكن من دون أن يحول ذلك عدم تعاونها، أو رقابة إحداها للأخرى وهذا يتحقق من خلال سلطة تشريعية تتمثل في وظيفة صنع القوانين، وسلطة تنفيذية تتمثل في مهمة تنفيذها، وسلطة قضائية تتمثل في مهمة الفصل في المنازعات والخصومات، بحيث تستقل كل سلطة من هذه السلطات في مباشرة وظيفتها.

ومع أن الدستور الأمريكي لم يشر إلى فصل السلطات بشكل محـدد، إلا أن تقسـميه السلطات بين المؤسسات الثلاث كان ترسيخاً وتوظيفاً له. ويستند مبدأ فصل السلطات عـلى عنصرين أساسيين هـما: الضـوابط والتوازنـاتbalances and checks. أمـا الضـوابط فهـي تتحقق من خلال الضابط التبادلي الذي يحكم السلطة التشريعية نفسها، حيـث أن مجلـس الشيوخ يعمل كعائق ضد القوانين التشريعية الخاطئة الصادرة عن مجلس النـواب، ويعيـق إقرارها والعكس بالعكس.

أما حق الكونغرس بالضبط على الرئيس، ففضلاً عـما سـبق، فللكـونغرس سـلطات في الموافقة والتصديق على المعاهدات التي يوقعها الرئيس، أو على التعيين في بعـض المناصـب، وحق الفيتو المتاح للرئيس الأمريكي كمانع ضد التشريع الجائر لكلا المجلسـين لكـن الـرئيس يخضع للاتهام من قبل الكونغرس بالمقابل، حيث يمكن أن يتهم الرئيس ويخلع من منصـبه، ويصـبح عرضـة للتقـاضي والمعاقبـة أمـام محـاكم القضـاء العاديـة. كـذلك يتحقـق الضـبط التشريعي من قبل الرئيس بواسطة حق الرئيس في المراجعة القضائية.

أما السلطة القضائية فيتحقق لها الضبط من خلال حق الرئيس في تعيـين القضـاة في مستويات معينة، كذلك فالكونغرس سلطة تحديد اختصاصات المحاكم. أما التوازنـات فثمـة توازن ما بين السلطتين التنفيذية والتشريعية بأن لـيس لإحـداهما أن تعـزل الأخـرى. ولـيس لأحداهما أن تتدخل في أمر تعيين أو انتخاب الأخرى.

ب- مبدأ السيادة الشعبية:

هذا المبدأ يعني أن السيادة للشعب وحده، وهو مصدر السلطات وأسـاس الحكم وهو قيد وكابح من ناحية، وأحد المحركات والدوافع الآلية عمـل الـرئيس والكونغرس من ناحية أخرى. فما يعرف بالإجماع القومي يعنـي إجـماع الشـعب

الأمريكي على معرفة ما يحيط به، ولا يعني أجماع الحزبيين والمؤسسات. فالشعب نظريا هو صاحب السلطة. وهو الذي خولها بموجب الدستور للحكومة، وإن كان لا يتحكم في ممارستها فعلياً إلا عن طريق الانتخاب. لكن إرادة الشعب موجودة وتتجلى من خلال إمكانيته في تعديل الدستور وسلطته في شؤون الحكم تتضح من خلال المسؤولين المنتخبين من قبله، وحقه في تغيير كل حكومته بالوسائل القانونية التي يحددها الدستور.

وقد أكد على ذلك الدستور الأمريكي في مقدمته الشهيرة (نحن شعب الولايات نعلن أن حكومته تنتمي للشعب، ويديرها الشعب وموجودة لخدمة الصالح العام للشعب.

ج- مبدأ الفيدرالية وتوزيع السلطة:

الفيدرالية تعني توزيع السلطات بين ولايات الحكومة المركزية. ويصفها كارل فريدريك بأنها (نوع من توزيع أو فصل السلطات، ولكن على أساس الأراضي). وقد واجه المؤسسون للدستور الأمريكي عقبة كأداء، ألا وهي الطريقة التي تتم بها عملية تقسيم السلطة بشكل يتيح لكل ولاية من ولايات الاتحاد الفيدرالي أن تحكم نفسها بنفسها وتدير جميع شؤونها الداخلية.

لهذا جاء هذا المبدأ مشروطاً بالدستور، بعد صراع ما بين معارضي الفيدرالية ودعاتها. ولا توجد مساواة بين سلطات الولايات والحكومة المركزية. وإنما الغلبة للمركز، كما توضحه المادة السادسة من الدستور.

ونتيجة للتجربة الضعيفة للإتحاد الكونفيدرالي، فقد أصر المؤسسون على أهمية تقوية الحكومة المركزية، ولكن ليس على حساب إضعاف سلطة الولايات. وقد عكس القادة المؤسسون مواد الإتحاد الفيدرالي بأن للحكومة المركزية، السلطة والحق على رعاية الولايات. وقد تحمس هاملتون نحو الحكومة

المركزية لأنها تشكل أكبر فاعلية وأكثر طموحاً للفرد من الولاية، حيث يتجه ولاء المواطن نحوها وليس نحو الولاية، وبخاصة وقت الحروب والأزمات.

لذلك فالدستور الأمريكي يعمل بخصوص الفيدرالية وتوزع السلطة على النحو التالي:

1- تعدد السلطات في المركز.

2- يمنع المركز من عمل بعض الأشياء التي تؤثر على الولايات.

3- يمنع الولايات من عمل بعض الأشياء التي تؤثر على المركز.

4- يترك السلطات غير الموكلة إلى المركز إلى الولايات.

أسباب نجاح اللامركزية الأمريكية: ويكون أبرزها في الأتي:

1- اللامركزية: وتتمتع الولايات المتحدة بنظام لا مركزي فيه حكومة فدرالية:

تؤدي وظائف متعددة ؟ ولكنها ليس حكومة مركزية تسيطر على خطوط الإتصال كلها. أو على صنع القرار، وتتمتع بمناعه كبيرة ضد التدخل الفيدرالي. فالحكومة الفيدرالية مثلاُ متقدمة على الحكومات الأخرى في حقل الشؤون الخارجية والدفاع مثلاً، ولكن حكومات الولايات تتقدم في حقل التعليم.

2- الديمقراطية الإقليمية:

أما الديمقراطية الإقليمية فتتم بإيجاد حدود دائمة معرفة تعريفاً جيداُ، تمنح الولايات موقعاً مركزياً في أمور الحياة الأمريكية. فالولايات هي التي تشكل الحكومات المحلية ضمن حدودها، وفي وضع يمكنها من تقرير كل ما يجري ضمن حدودها أو التأثير فيه تأثيراً كبيراً على الأقل.

3- الشراكة:

هناك تعاون قائم على أساس اقتسام السلطة. وهكذا يتضح لنا أن المبدأ الفيدرالي متعشق الجذور في مؤسسات الحكومة الأمريكية. فمجلس الشيوخ يعبر عن أنقى الأشكال الفيدرالية، حيث أن لكل ولاية تمثيل متساوي مع تمثيل الولايات الأخرى، لكن المؤسسات الأخرى الحكومية تعكس المبدأ الفيدرالي بدرجات متفاوتة فمجلس النواب كان المقصود به أن يمثل الناس لا الولايات، لذلك وزع النواب على الولايات، على أساس عدد السكان.

د- مبدأ الفصل بين مجالات النشاط العام والخاص:

كان المؤسسون للدستور الأمريكي يفترضون وجود مجالين في الطبيعة هما المجال العام والمجال الخاص. المجال الخاص يرتبط بكل ماهو موجود بالذات والمصلحة الخاصة والأنانية. وهذا يعني أن الديمقراطية تخول السلطة التي لا تؤثر على الذات والحرية والإستقلال فقط. وأن التخويل للسلطات من قبل الشعب الممثلين هو لغاية قوامها تحديد سلطات الرئيس. وعدم تفرده (أي عدم حصر السلطات في يده)، أملاً في وجودها ضمن جماعة.

أما المجال العام. فهو يعني أن هناك أنظمة وقوانين خاصة تطبق على المعارضين الذين يخلون بالحريات العامة أو المصلحة العامة. فالدستور إنما خلق لغرض تأمين النظام والسيطرة وكيفية تحقيق تعايش ما بين القانون والحرية الفردية. دون أن يؤثر أحدهما على الآخر كذلك لتوعية وتعليم الأفراد بأن مصالحهم تكمن في إيجاد نظام سياسي يحفظها، وإلا ستعم الفوضى.

وبمرور الوقت تطور هذا المبدأ في الولايات المتحدة الأمريكية ليصبح أحد الأركان الرئيسية للفيدرالية الأمريكية التي تقوم على اللامركزية والديمقراطية الإقليمية والشراكة من خلال الفصل بين المجالين.

وهذا الفصل يبقي وتأثر التعاون بين القطاعين العام والخاص، القائمة على أختام السلطة ضمن أطار الدستور لترجمة سلطة الحكومة إلى عمل فعلي.

إن الغاية الأساسية التي جاء هذا المبدأ لتحقيقها هي اعتماده على قاعدة الأساس في العمل، يقوم على الدستورية الممكنة، التي تفترض أن الدستور يعمل بما يشبه الآلة أو الماكنة من أجل التوفيق مابين المجالين بالنسبة للأفراد وعلاقتهم بالحكومة الفدرالية، والولايات وعلاقتها بالحكومة المركزية أيضاً، استناداً على أسس علمية، لأن الدستور لا يعمل بالافتراض.

وبتعبير آخر، أن الدستورية الممكنة تعني كيف نجعل الدستور محترماً من قبل المواطنين والولايات بشكل تلقائي؟.

هـ- مبدأ الحكومة المقيدة ولائحة الحقوق والحريات المدنية:

أقام الأمريكيون حكومتهم بسبب كرههم للاستبداد وتحديهم للسلطة المطلقة، معتمدين على مبدأ تقييد ممارسة السلطة السياسية والحكومة، بواسطة وضع قيود معينة على إدارة الحكومة المركزية وعلى الحكومات المحلية مراعاتها.

وهناك بعض القضايا لا تتدخل فيها الحكومة الفيدرالية ولا المحلية (حكومة الولاية)، كما هو الحال مثلاً مع الحقوق والحريات الفردية وقضية حق الحياة والحرية والملكية ومرد ذلك أن آباء الدستور الأمريكي عملوا على طاعتها وتؤمن في الوقت ذاته درجة حامية عالية من الحرية الشخصية للأفراد.

وكذلك حكومة تحمي حقوق الشعب وقيمه وحرياته مقابل ذلك امتثال الأفراد لأوامر الحكومة وقوانينها. لذلك حينما تمت الموافقة على الدستور الأمريكي، واجه معارضة شديدة من قبل معارضي تقوية الفيدرالية. ومن بين هؤلاء جيمس ماديسون، واضع إعلان حقوق فرجينيا الذي رفض كونه مندوباً

في المؤتمر الدستوري وتوقيع وثيقة الدستور، إدراكا منه أن الحقوق الفردية غير مصانة بشكل كاف. وكذلك فعل مندوب ماساتشوستس.

أما هاملتون وبقية المندوبين في المؤتمر الدستوري فقد قالوا أن الدستور يعد بحد ذاته لائحة حقوق، لأن تجزئة السلطة يعني ضماناً للحقوق الفردية ولا حظر عليها. وفي 8 حزيران 1789، قام جيفرسون وماديسون بإقناع مجلس النواب حول إدخال التعديلات التي أصبحت فيما بعد قانون الحقوق الإتحادي. ووافقت عليها فرجينيا أيضاً.

و- المراجعة القضائية: افترض آباء الدستور الأمريكي أن المحاكم يجب أن تكون لها سلطة المراجعة القضائية، وذلك لضرورة مطابقة كل القرارات مع الدستور بصورة صحيحة، علماً بأن الدستور لم يشر إلى ذلك في أي من مواده.

وقد أكد هاملتون ذلك بقوله (إن المحاكم قصد منها أن تكون مؤسسة وسيطة بين الشعب والمؤسسة التشريعية ضمن أشياء آخرى، كي تبقى المؤسسة التشريعية ضمن الحدود المحددة لسلطانها، وأكد جون مارشال على ضرورة وجود محكمة تميز بين قانون أعلى وقانون أدنى، علماً بأن القانون الأعلى هو الذي يسود.

ثانياً: خصائص الدستور

الدستور الأمريكي يتصف بخصائص تعكس ملامحه من حيث الإطار والعمل، وهذه الخصائص هي:

أ- إنه ثابت: إن ما يدل على ذلك هو قلة التعديلات التي أجريت عليه فقد عمد آباء الدستور إلى الأخذ بمبدأ يوفر وسيلة لإضافة التعديلات. ولم يدخل على الدستور الأمريكي سوى 26 تعديلاً لحد الآن، هذا بعد مضي أكثر من 200سنة، وهذا دليل واضح على ثبات الدستور الأمريكي.

ب- إنـه مـرن: صر القـوة في الدسـتور الأمـريكي، مرونتـه. وكـان واضـعو الدسـتور يتمتعون بسعة أفق وحصافة كافيين لمعالجة معظم حاجات الولايات المتحـدة لمـدة مـائتي عام آتية، والمرونة لا تعني تغيير جوهر الدستور، وإنما التغيير للحفاظ على الجوهر من أجل التكيف المستمر. لذا قال أصحاب الفقـه القـانوني الإنكليـزي:(إن هـذا الدسـتور لا يجاريـه دستور آخر مكتـوب في سـلامة هيكلـه وانسـجامه مـع ظـروف الشـعب، ولإرسـائه المبـادئ الراسخة بصورة وثيقة، يفسح المجال للتفاصيل. وذلك لاعتماده على العوامل التالية:

1- روح التجديد للتجارب الدستورية السابقة في المستعمرات.

2- إن ثلثي الحاضرين في المؤتمر الدستوري كانوا من القـانونيين(القضـاة والمحـامين). من بينهم عشرة من قضاة الولايات ذوي التجارب القانونية الناجحة).

3- التجربة أساس التوليد: فقد صرح جون ديكنسـون (أن التجربـة يجـب أن تكـون مرشدنا، فقد يضللنا العقل).

4- إعلانه عن مبادئ عامة: فإذا وقـع عـلى عـاتق القضـاة واجـب تطبيقـه يشـيع في جنباته بوجه عام نوع من الفلسفة، يدرأ عـن العلاقـات الطبقيـة أي تـدبير أو تعليـل، وقـد ينفذ إليها من خلال ثغرات القانون.

ج- إنه توفيقي: لقد جاء الدستور الأمريكي متوافقـاً مـع الأفكـار والمبـادئ الليبراليـة فقد استطاع أن يوفق بين النزعة الانفصالية من جانب، والنزعة التوحيدية من جانـب آخـر. وذلك لأنه أخذ بفكرة الازدواجية في المجالس التشريعية، سـواء عـلى المسـتوى الاتحـادي، أو على مستوى الولايات.

كـــما أخـــذ بحـــل وســـط في تمثيـــل الولايـــات الكبـــيرة والصـــغيرة في الكونغرس(من خلال مجلس الشيوخ في تمثيلـه المتسـاوي لعـدد الأعضـاء لكـل

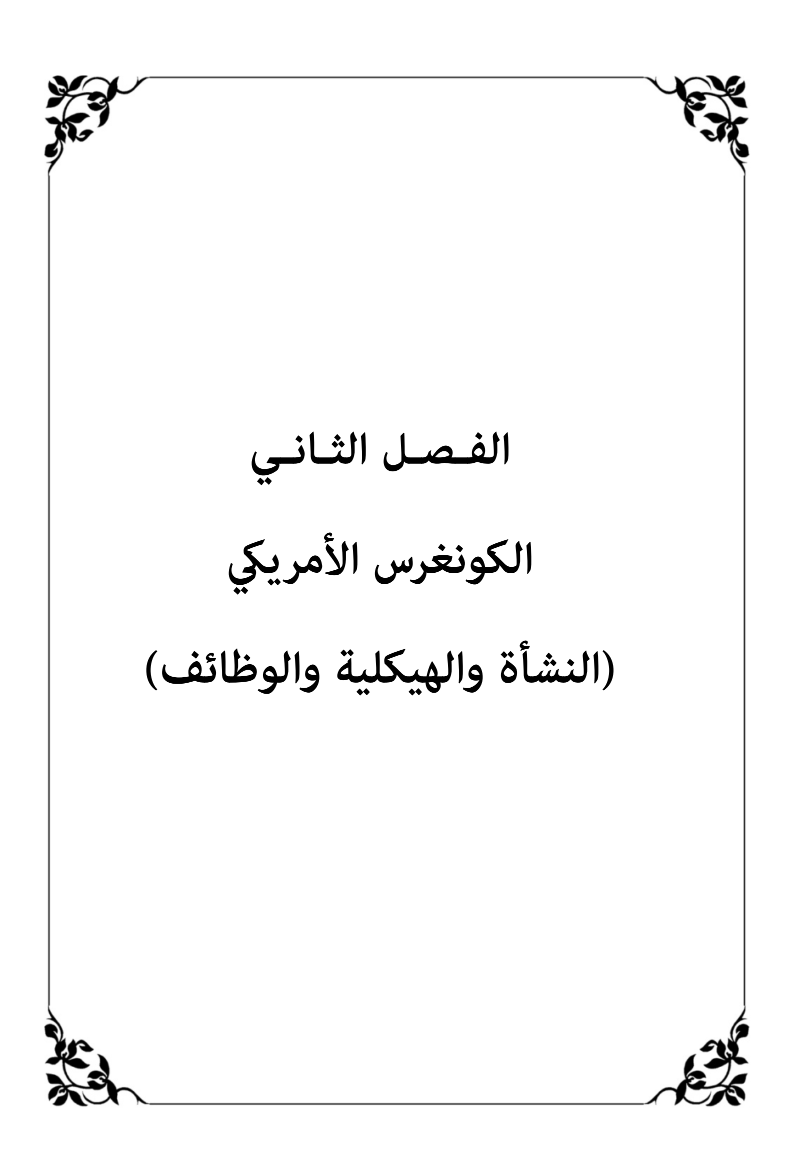
ولاية، ومن خلال عدد الأعضاء في مجلس النواب الذي يتناسب وعدد السكان لكل ولاية). لهذا يوصف بأنه كان ثمرة لعدد من الحلول الوسط.

د- إنه صراعي: هناك إشكالية معينة بين السلطات الثلاث تقوم على الكبح الذاتي، أراد بها الآباء المؤسسون الحفاظ على الشكل القديم للدستور، غير آخذين بنظر الاعتبار أن ذلك سيكون فيما بعد مدعاة للصراع والتعارض. لهذا قال وزير الخارجية الأسبق الكسندر هيغ:(إن دستور الولايات المتحدة يمثل دعوة للصراع مضافاً إليها نظام معقد من الضوابط والتوازن).

هـ- إنه مدون: يعتبر الدستور الأمريكي الأول من نوعه في العالم حيث إنه يجمع بين التدوين والثبات، بحيث إنه ضمن المبادئ التي تضمنها بأسباب الانضباط والإستمرار.

و- إنه مختصر: لم تبلغ مواده سوى سبع مواد فقط. والبعض يرى ذلك عيباً في الدستور الأمريكي بسبب تنازع واختلاف التفاسير بشأنه. لهذا صار الاجتهاد عليه كبيراً. وجعل كل فقرة قابلة لتفاسير متعددة وحسب المصالح والاتجاهات في المحكمة العليا وأولها الرئيس.

إلا أن آخرين يرون في هذه الدقة والصرامة في الانضباط في مواد الدستور الأمريكي، يرون فيها ناحية ايجابية من حيث الوزن القانوني والإستيعاب لدرجة تبعد التفاسير الوضعية من ناحية، ومن ناحية أخرى فهو ينطبق على الحكمة القائلة (خير الكلام ما قل ودل).



الفـصـل الثـانــي

الكونغرس الأمريكي

(النشأة والهيكلية والوظائف)

الفـصـل الثـانـي

الكونغرس الأمريكي

(النشأة والهيكلية والوظائف)

المبحث الأول:

نشأة الكونغرس الأمريكي وتطوره

لقد مرت نشأة الكونغرس الأمريكي عبر مراحل تاريخية وأحداث سياسية واجتماعيـة ساعدت على ولادته وظهوره ونشأ عن الكونغرس الدستور الأمريكي، لذا تكاد ظـروف نشـأة الكونغرس وظروف نشأة الدستور تكون واحدة تقريبـا، فلـيس غريبـا إذن أن تتكـرر أسـماء وتواريخ ومصطلحات متشابهة أو مترادفة عند تناول كل من الكونغرس والدستور.

بما أن الكونغرس هو من أهم المكونات الحيوية للنظام السياسي الأمريكي إذ يعكـس أعضاء الكونغرس البالغ عددهم 535 عضوا من الرجال والنساء مدى تنـوع حاجـات وآمـال وتطلعات الشعب الأمريكي نحو المستقبل فـإن هـذا الفصـل يهـدف إلى تقـديم المعلومـات الأساسية فيما يتعلق بتكوين الكونغرس وسلطاته الدسـتورية وقياداتـه، ومـؤهلات أعضـائه وخلفياتهم، وكذلك العملية التشريعية التي يضطلع بها.

أولآ مؤتمر فيلادلفيا:

كـان لمـؤتمر فيلادلفيـا الـذي عقـد في أيلـول 1774، أثـر كبـير في تشـكيل الكونغرس. حيث سبق هذا المؤتمر تشكيل لجان دائمة في كل مستعمرة منـذ عـام 1773، مهمتها القيام بالدعاية ضد القوانين الإنكليزية، والدعوة للتعاون فيما بـين المستعمرات دفاعا عن مصالحها السياسية والاقتصادية. بلـغ عـدد أعضـاء المـؤتمر 56منـدوبا يمثلـون اثنتـي عشرة مسـتعمرة وضـعوا نـص إعـلان يتضـمن حقـوق

ومطالب شعب المستعمرات وبذلك خرج المؤتمر الأول للشعب الأمريكي بمناقشات على درجة كبيرة من الاعتدال، استمرت سبعة أسابيع.

إن المجتمعين لم يطالبوا بالإستقلال، لكن موقف ملك إنكلترا (جورج الثالث) المتعنت، أدى إلى تصلب الفئات الوطنية الأمريكية. لذلك اتجهت نحو العنف لتحقيق مطالبها. فبدأ الموقف يتطور من الإستنكار إلى المقاومة المسلحة، التي سرعان ما التفت حولها الجماهير بكل مستوياتها، وخاصة الفلاحين وبشكل عفوي. في ضل هذه الظروف جاء مؤتمر فيلادلفيا الثاني في 10آيار 1775. وكان أكثر أعضاءه يؤمنون بضرورة الإبقاء على العلاقات مع التاج البريطاني. وكان يرأس المؤتمر تاجر من بوسطن هو (جون هانكوك)، أنساق المؤتمر تحت وطأة الأحداث نحو مواقف عنيفة، وساهموا في دعم الجيش المحارب.

وقد أوكلت قيادة الجيش إلى (جورج واشنطن)، وهو شاب من فرجينيا لمع اسمه وعرف بالشجاعة والاتزان والكفاية الإدارية. فكانت قوات جورج واشنطن تقاتل القوات البريطانية حتى ربيع 1776 إذ تمكنت هذه القوات من طرد القوات البريطانية من مدينة بوسطن.

وقد بذل زعماء الكونغرس الثاني جهدا يتسم بالحيطة والحذر لتهيئة الرأي العام لتقبل فكرة الانفصال عن التاج البريطاني والعمل من اجل الاستقلال.

وفي هذا الصدد أصدر T-Paine وهو تاجر إنكليزي، أصدر كتاباً اسمه الإدراك (Commonsense) أكد فيه انه من العبث أن تحكم جزيرة صغيرة(بريطانيا) قارة كبيرة تبعد عنها آلاف الأميال ومن هنا دعا إلى الاستقلال.

كما أن تصلب حكومة لندن المتزايد اتجاه المستعمرات، كان عاملا مهما في تبني الشعب الأمريكي لفكرة الاستقلال. ورفض الملك جورج الثالث المساعي الحميدة. على اثر ذلك تقدم الزعيم (لي)Lee من فرجينيا إلى الكونغرس (المؤتمر)

باقتراح يدعو فيه المستعمرات لأن تكون دولا حرة ومستقلة، لذلك شكلت لجنة مـن زعـماء كثيرين من بينهم(فرانكلين وجونسن وآدمـز) مهمتهـا إعـداد وثيقـة الاسـتقلال. وقـد أقـرت الوثيقة وعـدلت وأعلنـت في 4 تمـوز 1776، حيـث أبـرزت هـذه الوثيقـة إعـلان الاسـتقلال. والأسباب التي كانت قد دعت الأمريكيين للإنفصال عن العرش الإنكليزي. وهكذا فأن وثيقة إعلان الإستقلال تحمل في طياتها بذور الفكر الديمقراطي، وأكدت المبدأ الذي طالما نادى بـه أحرار أوربا، والذي مؤداه أن الدولة وجدت لخدمة الشعب، وأنها تستمد سلطتها منه.

ولعـل أفكـار لـوك وروسـو ومونتسـكيو تبـدو إلى حـد بعيـد السـند الأيـديولوجي والفلسفي لكثير من مبادئ وثيقة إعلان الاستقلال.

ثانياً الاتحاد الكونفدرالي الأمريكي:

تبنى الكونغرس الأمريكي نظام حكم يقضي بضـم الـدول الأمريكيـة في اتحـاد يعـرف باسم(الدول الأمريكية المتحدة)، وكان مقره فيلادلفيا. وهكذا تحول الكونغرس الأمريكي من مؤتمر للدول الأمريكية إلى نوع مـن الحكومـة المركزيـة للـدول الأمريكيـة المتحـدة، وكانـت الهيئة التنفيذية العليا التي تولاها الكونغرس نفسه تضم مندوبي الدول الثلاث عشرة بنسـبة اثنين في الأقل، وسبعة في الأكثر، وقد تحـددت هـذه النسـبة حسـب مسـاحة الدولـة وعـدد سكانها. وكانت الدولة هي التي تدفع مرتباتهم.

وكانت صلاحيات الكونغرس تنحصر آنذاك في حق إرسال واستقبال السفراء، وإعـلان الحرب والسلم وعقد المحالفات ومعالجة الأمور الداخلية والخارجية. ولـه الحـق في تشـكيل الجيوش وإنشاء وحدات الأسطول البحري وتسـمية القائـد الأعـلى للأسـطول. ولـه الحـق في الاستعراض والصرف وقبول مستعمرات جديدة في الاتحاد.

أما القضايا التي تخص المواطنين في دول الاتحاد، فكل دولة تنفذ مقررات الاتحاد وضمن حدودها. وليس بمقدور الكونغرس إرغامها على التنفيذ.

وكانت بعض الدول تتجاهل وجود سلطة الكونغرس لأن هذه السلطة أخذت تتدهور. فبدأت هذه الدول التفاوض مع دول أجنبية، وتقيم علاقات دبلوماسية خاصة بها، وتنشئ جيوشا وأساطيل بصوره منفردة.

ومع ذلك كان الجميع يؤمنون بضرورة التخلص من بقايا الاستعمار البريطاني قبل الخوض في موضوع الاتحاد الفيدرالي. لذلك شكلت الهيئة الكونفيدرالية عام1783 برنامجاً للتفاوض مع السلطات البريطانية لفك الارتباط القانوني معها رسميا، وتم ذلك من خلال أبرام معاهدة فرساي.

المبحث الثاني:

هيكلية الكونغرس

أخذت الولايات المتحدة بالنظام الاتحادي الفيدرالي بعد إقرار دستور 1789، حيث إن السلطة التشريعية تتكون من هيئات عليا تمارس السيادة، فالسلطة التشريعية مكونة من مجلسين، احدهما يمثل الشعب ويطلق عليه(مجلس النواب)، والآخر يمثل الولايات ويطلق عليه (مجلس الشيوخ).

هذا وتعتبر السلطة التشريعية (الكونغرس)، أهم السلطات في الدولة فهي السلطة التي تقوم بوضع القوانين الملزمة للأفراد. ويبدو أن آباء الدستور الأمريكي قد تأثروا بآراء روسو حول السلطة التشريعية.

ويعتبر جان جاك روسو السلطة التشريعية هي السلطة الأم. فهي محط السيادة، وبالتالي يجب أن يتولاها الشعب مباشرة. أي (الديمقراطية المباشرة).

بينما ذهب مونتسكيو إلى اعتبارها إحدى السلطات الثلاث. ويجب على الشعب تركها لمن هم أقدر منه على القيام بها والتخصص فيها، وهم النواب (الديمقراطية النيابية). الاتحاد الكونفيدرالي الأمريكي انشأ حكومة مركزية تتكون من مجلس واحد وهو ما يسمى (المجمع) أي الكونغرس. وكان لكل ولاية صوت واحد فيه. والقرارات المهمة كان يجب موافقة تسع ولايات عليها. أما الكونغرس الذي تكون نتيجة الاتحاد الفيدرالي بعد إقرار دستور 1789، فهو نفس الكونغرس الموجود اليوم والذي يتكون من مجلسي الشيوخ والنواب.

علما بأن الدستور الأمريكي لا ينص على هيكل محدد للمناصب القيادية في الجهاز التشريعي، وإنما يذكر فقط ثلاثة مناصب يتحتم وجودها دون أن يحدد السلطات الممنوحة لها، وهي رئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الشيوخ ومن ينوب عنهما.

ففي الفقرة الخامسة من القسم الثاني من البند الأول ينص الدستور على أن "يختار مجلس النواب رئيسا له" وذلك دون تحديد لصلاحيات هذا الرئيس. كما نص الدستور في نفس البند على أن يختار المجلس "قادة آخرين". ومن ثم ترك له حرية تحديد عدد تلك القيادات ونوع المهام المسندة إليها.

وفي الفقرة الخامسة من الجزء الثالث من المادة الأولى، ينص الدستور على أن نائب الرئيس هو رئيس مجلس الشيوخ، وللمجلس أن يختار من ينوب عنه في حالة غيابه أو حين يتولى منصب الرئاسة. ولا ينص الدستور على أية صلاحيات لنائب الرئيس بموجب رئاسته لمجلس الشيوخ، وإنما نص فقط على أنه لا يجوز له التصويت إلا في حالة تعادل الأصوات، فيصبح صوته هو المرجح لأحد الجانبين، وبعبارة أخرى، فمن حق كلا المجلسين أن يرسم لنفسه خريطة داخلية لهيكل القيادة، فضلا عن تحديد المهام المنوطة بكل منصب.

ويشير الواقع العملي، لما هو حادث في الكونغرس، إلى أن مناصب الزعامة تقوم في جوهرها على أساس حزبي حيث أن مناصب الزعامة في المجلسين هي نفسها أعلى المناصب القيادية في حزب الأغلبية. فرئيس مجلس النواب بالضرورة من حزب الأغلبية وان كان يتم اختياره بالانتخاب من جانب كل الأعضاء. إما في مجلس الشيوخ فأن الزعيم الفعلي للمجلس هو زعيم الأغلبية فيه. بينما لا توجد صلاحيات تذكر لنائب الرئيس بوصفه رئيسا للمجلس من الناحية الدستورية. ولا توجد أيضا صلاحيات لمن ينوب عنه، والذي عادة ما يكون اكبر الأعضاء سنا وان كان هذا الأخير من حقه أن ينيب عنه عضوا آخر لرئاسة الجلسات.

ولا يوجد تعريف موحد في الأدبيات لما يطلق عليه " الزعامة في الكونغرس". فهذا المصطلح يتسم بدرجة عالية من السيولة تختلف من بحث

لآخر، ففي بعض الأحيان يقصد بهذا المصطلح زعـماء حـزب الأغلبيـة، بيـنما يضـم إلـيهم في أحيان أخرى بعض زعماء حزب الأقلية. وفي بعض الأحيان يقصد بهم زعـماء حـزب الأغلبيـة. حين يشير إليها هذا المصـطلح _ دائـرة ضـيقة جـدا تضـم رئـيس مجلـس النـواب وزعيمـي الأغلبية في المجلسين، بينما تتسع الدائرة في أحيان أخرى لتضم حامل العصـا ونوابـه ورئـيس حزب الأغلبية في المجلسين. فضلا عن رؤساء اللجان الدائمة الحيوية: لجنة السـبل والوسـائل والقواعد والإعتمادات.

بل أنه في أحيان أخرى حين تكون الدراسـات معنيـة بدراسـة مشروع بعينـه، فأنهـا حين تستخدم مصطلح الزعامة، فأنها تقصد به رئـيس مجلـس النـواب وزعيمـي الأغلبيـة في المجلسين ورؤساء اللجان المختصة بنظر المشروع. هذا بينما يتسـع هـذا المصـطلح في بعـض الأحيان ليشمل زعماء الأقلية بنفس التذبذب في اتساع وضيق دائرة الزعامة.

أولآ مجلس الشيوخ:

مجلس الشيوخ كما تصـوره المؤسسـون الأوائـل هـو أساسـا هيئـة للتشـاور. ومهمـة أعضائه، بحث شؤون الأمة وتقديم النصح للرئيس، كما يمثل وفقا لما قاله ادمونـد رانـدولف من فيرجينيا((لجاما يكبح جماح تمرد وحماقة الديمقراطية)). ويحقق مجلس الشيوخ حيث يتساوى تمثيل كل ولاية -المثل الأعلى للحكومة الفيدرالية- في حـين يحقـق مجلـس النـواب، الذي تستند العضوية فيه على عدد السكان - الفكرة القومية-.

ويتم اختيار أعضاء مجلس الشيوخ عن طريق الهيئـات التشريعيـة للولايـة وذلك اعتقادا بأن أعضاء هذه الهيئات سيختارون فقط اقـدر الأشـخاص وأكـثرهم تحملا للمسؤولية. وأبقى ذلك مجلس الشيوخ بعيـدا عـن الشـعب وبالتـالي أقـل

عرضة للانجراف وراء انفعالات اللحظة. كما أن صغر حجم مجلس الشيوخ جعله مختلفا اختلافا بينا عن مجلس النواب. أن أول مجلس للشيوخ في 1789 ضم 22 عضوا فقط.

إن ابرز الفروق بين مجلسي الشيوخ والنواب تكمن في التقليد المتبع في مجلس الشيوخ والخاص بالمناقشة غير المقيدة. لقد أصبحت المناقشة غير المحدودة من أهم ملكات مجلس الشيوخ التي لم تهمل فقط إلا في أوقات الأزمات القومية أو عندما تتغلب الحاجة إلى اتخاذ إجراء على الحاجة إلى المناقشة والتشاور. كما أن حق المناقشة المطولة - في مجلس النواب إلى حد كبير بسبب كبر حجم أعضائه_ جعل أعضاء مجلس الشيوخ أكثر الخصوم صراحة لرئيس الجمهورية وسياساته.

فمنذ أوائل عهد الكونغرس اغتنم عدد كبير من أعضاء مجلس النواب الفرصة وقفزوا إلى مجلس الشيوخ الذي استفاد بعد ذلك من خبراتهم. وقد قال توماس هارت بنتون عضو مجلس الشيوخ عام 1825إن تفوق مجلس الشيوخ مستمداً من الحقيقة الخاصة بأنه مكون من صفوة مجلس النواب، وبذلك كسب كسبا مضاعفا، بارتقائه الذاتي وتجرده عن المجلس الآخر.

وقد اعترف مفكرون قدموا للولايات المتحدة لدراسة تجربتها آنذاك بفضل مجلس الشيوخ. فمثلا قال المؤرخ التاريخي الفرنسي والفيلسوف السياسي (اليكسي دي توكفيل) إن مجلس الشيوخ يضم محامين فصحاء وجنرالات ممتازين وقضاة حكماء ورجال دولة ذوي شأن. يشرف أسلوبهم البرلمانات الأوربية المرموقة. على الرغم من أن هيكل التنظيم الداخلي للحزب من حيث المناصب والتكوينات مماثل للهيكل الموجود في مجلس النواب من الناحية الشكلية. إلا أن طبيعة دور الزعامة في مجلس الشيوخ تختلف بشكل جوهري عن الزعامة في

مجلس النواب، وهو الذي يرجع إلى طبيعة الخصائص المؤسسية التي يتميز بها مجلس الشيوخ.

فرغم أن إصلاحات السبعينات طالت مجلس الشيوخ كما طالت مجلس النواب فقد كانت إصلاحات السبعينات تهدف إلى توسيع نطاق عدد الأعضاء المشاركين في عملية صنع القرار. وبينما كان من نتائج هذه الإصلاحات أن دعمت أدوار الزعامة في مجلس النواب، فقد نتج عنها في مجلس الشيوخ ازدياد النفوذ الفردي للأعضاء وعدم إضافة نفوذ يذكر للزعامة الحزبية. وقد قامت إصلاحات السبعينات بإلغاء سرية عمل اللجان وكسرت تقاليد الأقدمية والخبرة والندية إلى حد كبير، فصار هناك عدد أكبر من الأعضاء يشارك في عملية صنع القرار، فزاد ذلك من استقلالية عضو مجلس الشيوخ وقدرته على ممارسة دور مهم بصفته الفردية، وليس من خلال اللجان أو التجمعات المختلفة. وقد نتج عن ذلك قلة تعددية ولامركزية مفرطة في عملية صنع القرار داخل مجلس الشيوخ، أدت إلى تباطئه الشديد في اتخاذ القرارات.

وتجدر الإشارة إلى أن الزعيم الفعلي لمجلس الشيوخ هو نفسه زعيم الأغلبية. وبرغم أن هذا التطابق قد يوحي بان صاحب هذا المنصب لابد أن له صلاحيات ضخمة إلا أن الحقيقة على عكس ذلك تماما. فهذا التطابق الذي يركز مهمات المنصبين في شخص واحد إنما هو احد مصادر الصعوبات الجمة التي يواجهها صاحب هذا المنصب.

فبموجب الدستور يكون رئيس مجلس الشيوخ هو نائب الرئيس الأمريكي ودوره ضعيف جدا واقرب إلى المنصب الشرفي. وهو بحكم العادة اكبر الأعضاء سنا. وله الحق في إنابة من يشاء من الأعضاء ليترأس الجلسة.

ولكن نظرا للطبيعة الخاصة لمجلس الشيوخ. فإن زعـيم الأغلبيـة لا يسـيطر عـلى أي من هذه المهام عند مقارنته بنظيره في مجلس النواب. فنظرا لأن كل أعمال مجلـس الشـيوخ تتم وفق قاعدة الموافقة بـالإجماع، فـأن زعـيم الأغلبيـة لا يسـيطر عـلى جـدول الأعـمال أو الأجندة، وإنما يقوم بأعدادها حسب رغبة الأعضاء، ذلك أن عضوا واحدا يمكنه إحباط هـذه المهمة إذا ما رفض التصويت تمشيا مع قاعدة الموافقة بالإجماع.

هذا وتقوم الزعامة في مجلس الشيوخ في جوهرهـا عـلى مـا يسـمى في علـم الـنفس الاجتماعي _ قيادة النفس الاجتماعية_ وهي التي تنطبق في حالـة مجلـس الشـيوخ المكـون من عدد محدود نسبيا من الأعضاء.

وتزداد فعالية زعيم الأغلبية في مجلس الشيوخ إذا ما استطاع أن يبني علاقـة جيـدة مع البيت الأبيض وهي مسألة لا علاقة لها في الواقع بالحكومة المنقسـمة. فقـد كانـت مـن أهم مصادر نفوذ ليندون جونسن كـزعيم للأغلبيـة، العلاقـة الممتـازة التـي بناهـا مـع إدارة الرئيس الجمهوري ايزنهاور. هذا بينما لم تكن علاقة روبرت دول عـلى مـا يـرام مـع الـرئيس ريجان الذي كان ينتمي لنفس الحزب.

يمثل مجلس الشيوخ الولايات في الاتحاد الأمريكي، ويتكـون مـن 100 عضـو بموجـب الفقرة الثانية من المادة الأولى من الدستور الأمريكي. وتطبق فيه قاعدة المساواة في التمثيل، حيث يتم اختيار عضوين من كل ولاية من الولايات الخمسين مهما كانت الكثافة السـكانية وسعة المساحة للولاية. فمثلا تطبق قاعدة المساواة في التمثيل بين ولاية كاليفورنيا التي عدد سكانها 21,133,000 مليون نسمة، مع ولايـة آلا سـكا التـي عـدد سـكانها 382,000 نسـمة وهذا التمثيل من شأنه أن يضمن المساواة بين الولايات ويحافظ على حقوقها.

أ ـ العضوية والأهلية في مجلس الشيوخ: مدة عضوية مجلس الشيوخ ست سنوات، حيث يخرج ثلث الأعضاء كل سنتين. أي يتجدد 33 منهم كل سنتين. لذلك يوصف بأنه مجلس مستمر. ففي السابق كانت المجالس التشريعية في الولايات هي التي تنتخب الشيوخ، ولكن التعديل السابع عشر للدستور الأمريكي عام 1913 نص على الانتخاب الشعبي المباشر لهم.

أما التقنين الدستوري للمشاركة السياسية في مجلس الشيوخ فقد وضعت معالمه في الشروط التي وضعها الدستور لمن يتولى الترشيح لعضوية مجلس الشيوخ. إن الشروط التي يضعها الدستور لعضو مجلس الشيوخ هي أكثر شدة من تلك التي يضعها لعضو مجلس النواب ضمن لجان المجلس. أما أهم الشروط الواجب توفرها في عضو مجلس الشيوخ فتتمثل في(أن يبلغ سن الثلاثين من العمر. وأن يكون مواطنا في الولايات المتحدة لمدة تسع سنوات ومقيما في الولاية التي سيتم فيها اختياره عنها).

وذلك من خلال تبني الأعضاء الجدد أربعة أنواع نموذجية في العلاقات بين المشرع والناخب، وكما هو موضح في أدناه:

الموصي: الأوصياء يعتقدون أن صوتهم في المجلس ليس مجرد انعكاس لرغبات ناخبيهم، بل يرون أنهم أكثر قدرة على تحديد الخيارات الصحيحة حسب قناعاتهم الشخصية.

المندوب: يرى المندوبون أن أصواتهم هي تعبير عن إرادة الغالبية من ناخبيهم(الإرادة الشعبية) وليس تعبيرا عن إرادة الحزب الذي ينتمون إليه فقط، أو ما تريده أي جماعة من جماعات المصالح.

الحزبي: هؤلاء المشرعون من الحزبين يتبعون نصيحة واتجاه قيادة الحزب في المجلسين(الشيوخ والنواب) في غالبية قرارات التصويت.

السياسي: هـذا الـنمط يعـد خليطـا مـن الأدوار الثلاثـة، ويعتمـد ذلـك عـلى قضـية موضوع التصويت.

القوى السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي يتكون منها الكـونغرس تظهـر أنـه في الإقتراعات الهامة تعارض أغلبية الديمقراطيين أغلبية الجمهوريين خاصة في مجلس النواب.

وسوف يعتمد التوجـه الحـزبي أيضـا عـلى مـدى فعاليـة القيـادة في مجلـس النـواب والشيوخ، فبالرغم من أن الدستور قد حدد شروط العضوية في الكـونغرس، إلا أننـا نـرى إن أعضاء الكونغرس لا يمثلون قطاع عرضي من الشعب الأمـريكي، ويسـيطر الـذكور متوسـطون العمر على عضوية الكونغرس ويفضـل قـادة الكـونغرس أن يكونـوا اكـبر سـنا مـن الغالبيـة العظمى من الأعضاء. ومن الملاحظ أن النساء والسود اقل تمثيلا أيضا.

فعلى سبيل المثال، كانت هناك اثنتان فقـط مـن النسـاء في مجلـس الشـيوخ في عـام 1991 هما (نانسي كاسيبو) من ولاية كانساس و(بربارا ميونسكي) من ولاية(ماريلاند)، علـما بان نسبة النساء أكثر من 50% من سكان الولايات المتحدة الأمريكية، لكنهن لا يمثلن سـوى نسبة 5% فقط من أعضاء مجلس النواب. والسـود في أمريكـا يشـكلون 12% مـن مجمـوع السكان إلا إن نسبتهم هي 5% من مجموع الأعضاء في مجلس النواب عام 1991 في حـين لا يوجد ولا عضو واحد من السود في مجلس الشيوخ في نفس السنة. من ناحيـة أخـرى يعتـبر خمس أعضاء الكونغرس هم من أصحاب الملايين، وأن أعضاء مجلس الشيوخ أكـثر ثـراء مـن عامة الشعب الأمريكي.

ويسيطر على الكونغرس من الناحية المهنية المحامون ورجال البنوك. أما من حيث مستوى التعليم، فأن هناك عددا كبيرا منهم من الحاصلين على شهادة الماجستير والدكتوراه، وكل أعضاء المجلس تقريبا حاصلين على درجة جامعية.

ب ـ القياديون في مجلس الشيوخ:

1- **رئيس مجلس الشيوخ:** يتولى نائب رئيس الولايات المتحدة وظيفة الإشراف على مجلس الشيوخ، ويكون رئيسا له، أي أن نائب الرئيس يمثل البيت الأبيض داخل مجلس الشيوخ. ويكون تأثيره أكبر لصالح البيت الأبيض إذا كان من أعضاء مجلس الشيوخ السابقين. وإذا صادف غياب نائب الرئيس عن المجلس فأن مجلس الشيوخ ينتخب رئيسا مؤقتا له. ولا يتمتع رئيس المجلس بالتصويت إلا في حالة واحدة هي انقسام المجلس إلى قسمين متساويين.

2- **رئيس حزب الأغلبية:** ويعتبر المنصب الثاني بعد نائب الرئيس، ويتمتع بسلطات مهمة داخل حزبه في المجلس، يعاونه مساعدون يطلق عليهم (whips). ويقوم بمهمة التحدث عن المجلس(speaker) يتم اختياره في المؤتمر ليكون بمثابة رئيس مجلس الشيوخ في حالة غياب نائب الرئيس.

3- **رئيس حزب الأقلية:** ويمارس نشاطه في الإتجاه المضاد لرئيس حزب الأغلبية وله مساعدان أيضا.

4- **رؤساء اللجان:** لم يرد نظام اللجان في الدستور، إلا أن هذه البنية قد تطورت بحيث غدت رئيسة في طريقة أداء النظام السياسي لوظيفته.

5- المساعدون أو المنظمون(whips):

وهم من الذين يعدون المؤيدين لتكوين فكرة معينة لرفعها بتقارير إلى رئيس حزب الأغلبية حول الحالة، ويقومون بتقديم التوصيات والتنبؤات إلى رئيس المجلس ورؤساء اللجان.

ثانياً مجلس النواب:

عدد الدستور السلطات والقوى المخولة لمجلس النواب، كما وضع المـؤهلات اللازمـة للعضوية، وحدد طريقة انتخاب من يرغبون في الانضمام إلى عضـويته. وإلى جانـب التقاليـد البرلمانية البريطانية، اثر عاملان آخران على تطور مجلس النواب هما: النمو السريع في حجم المجلـس في القـرن التاسـع عشر. وتزايـد عـبء العمـل الـذي يتحملـه كـل عضـو في القـرن العشرين. فقد نما عدد أعضاء المجلـس مـن بـين بيئـات مـن أصـول مختلفـة وذوي مصـالح متضاربة بعد أن كان عدد أعضاء أول مجلس نواب 59 عضوا فقط.

وقد كانت مهمة المجلس هي حـل المشـكلة التـي واجهتـه في صـهر هـؤلاء في هيئـة تشريعية فعالة. ولقد لعبت أعباء العمل المتزايد هي الأخرى دورها في تطور المجلس خـلال الممارسة. فأول مجلس للنواب كان أمامه 142 مشروع قـانون راجـع للدراسـة. في حـين كـان أمام المجالس اللاحقة عـدة آلاف. فمـثلا في عـام 1973، 1974 قـدم المجلـس 6901 مشروع قانون، تناولـت مشـاكل المجتمـع مـن الإجهـاض حتـى الطاقـة النوويـة. هـذا وان المجلـس الحالي(عام 1974) يصل عدد العاملين فيه إلى ما يزيد على 15300 شخص.

وتتمثل الأقسام الثلاثة الرئيسية لمجلس النواب خلال الممارسة في (القيـادة، القواعـد واللجان). وقد قسم المجلس اهتمامه عبر السنين في هذه المجالات الثلاثـة، حيـث ركـز عـلى التغييرات في احد المجالات تارة وفي مجال آخر تارة أخرى.

وسوف نستعرض كلا من هذه المجالات كل على حـدة، وبإختصـار مـع مراعـاة أنهـا متداخلة، ولا يمكن فصل بعضها عن بعض تماما.

يتكون مجلس النواب من 435 عضوا، أي نائـب واحـد لكـل ثلاثـين ألـف مـن المـواطنين. وقـد اسـتمر عـدد النـواب ثابتـا بموجـب قـانون الكـونغرس المـرقم 1911

عام 1929. ولم يتغير هذا العدد جراء زيادة عدد السكان في الولايات المتحدة. فالزيادة في السكان تفترض أن يكون هناك حاليا أكثر من (5000) نائباً بدلا من (435) عضواً. ويبدو أن المشرع الأمريكي كان حريصا على إبقاء عدد أعضاء مجلس النواب على حاله.

مدة العضوية وشروطها: تكون مدة عضوية النائب سنتين، ويصبح الشخص نائبا بالانتخاب المباشر فقط. وقد ترك الدستور أمر إجراء الانتخابات لملء الشاغر، للمجالس التشريعية في الولايات.

أما العضوية، فيقرر الدستور بشأنها أمرا مفاده: (لا يمكن لأي شخص أن يصبح عضوا في مجلس النواب ما لم يبلغ من العمر خمساً وعشرين سنة. وأن يكون مواطنا أمريكيا منذ سبع سنوات. وأن يكون وقت انتخابه مقيما في الولاية التي سيتم انتخابه فيها).

أ- القياديون في مجلس النواب:

لعل أبرز القياديين في مجلس النواب هم الآتي:

1- رئيس مجلس النواب:

كان منصب رئيس مجلس النواب سابقا أهم منصب في الكونغرس، إلا أن إصلاحات عام 1910 و1911 في الكونغرس قللت من تأثيره، فرفع اسمه من عضوية لجنة القوانين وجرده من سلطة تعيين أعضاء اللجان الدائمة.

عندما اجتمع أول مجلس للنواب في عام 1789، كانت أولى مهامه هي انتخاب رئيس للمجلس.ويتمثل الواجب الأساس لرئيس المجلس في رئاسة المجلس خلال انعقاده لممارسة أعماله، وأن يحافظ على النظام واللياقة.

وقد أثر عدد من الرجال الذين شغلوا المنصب تأثيرا عميقا على تطور هذا المنصب. وكان أول هؤلاء هو هنري كلاي الذي كان العضو الوحيد الذي اختير

رئيسا للمجلس في نفس اليوم الذي وكل فيه للكونغرس. وكان كلاي يعتقد أن رئيس المجلس ينبغي أن يبدي صبرا وحسن طباع، وكياسة اتجاه أعضاء المجلس. وينبغي أن يظل هادئا ولا يهتز وسط عواصف المناقشة، وأن يحافظ على القواعد والقوانين الدائمة لمجلس النواب.

إن منصب رئيس مجلس النواب هو الوحيد المنصوص عليه دستوريا. إلا أن حدود صلاحياته كانت تتأرجح طوال القرن العشرين. فقد شهد نهاية العقد الأول من هذا القرن تمردا على صلاحيات رئيس مجلس النواب التي استغلها جوزيف كانون رئيس المجلس وقتها على أوسع نطاق. وانتهى الأمر في 1910 بسقوط كانون وتقليص شديد لصلاحيات رئيس المجلس، وظلت الصلاحيات الفعلية التي يمارسها رئيس مجلس النواب في صعود وهبوط حتى التسعينات.

ولكن عندما سيطر الجمهوريون على الكونغرس في 1994 تحت شعار العقد مع أمريكا. كانت لهم أهداف مختلفة. وقد كان على رأس تلك التغيرات في القواعد، التوسع في صلاحيات رئيس مجلس النواب لضمان السيطرة على زمام الأمور. فقد استعاد رئيس المجلس معظم الصلاحيات التي كانت انتزعت منه فصار له وحده الحق في تعيين وإقالة رؤساء اللجان الدائمة، بل وصارت له كلمة أيضا في اختيار أعضاء تلك اللجان. إلا أن الجمهوريين قد منحوا رئيس المجلس هذه الصلاحيات بالتزامن مع تدعيم سلطات رؤساء اللجان الأم. حيث تم إلغاء لائحة حقوق اللجان الفرعية.

وبالإضافة إلى كل ذلك فهو يتمتع بسلطات رئيسية منها:

أولا- زعيم حزب الأغلبية وعضو في مجلس النواب، إضافة لرئاسته.

ثانيا- تقدير الأعضاء الراغبين في ارتقاء منصة المجلس.

ثالثا- تفسير القوانين الإجرائية وتطبيقها.

رابعا- يعين ترتيب المتكلم عن التشريع على المنصة.

خامسا- تقرير مسائل النظام بجدول التشريع من حيث أولوية المتحدثين.

سادسا- إحالة اللوائح والمسائل الأخرى على اللجان.

سابعا- سلطة التعيين المباشر لأعضاء اللجان القوية للمجلس وتعيين أعضاء اللجان الأخرى.

ثامنا- المتحدث بلسان مجلس النواب ونيابة عن حزبه أحيانا.

تاسعا- تسمية أعضاء لجان التوفيق في الحالات التي يحدث اختلاف فيها بين المجلسين.

عاشرا- يتلو نائب الرئيس في خلافة الرئيس.

2- رئيس حزب الأقلية:

وهو يقوم بدور مضاد لرئيس حزب الأغلبية والمتحدث في المجلسين وله مساعدون في المجلسين أيضا.

3- المتحدث:

وهو عضو في الحزب ويتبع رأي رئيس حزب الأغلبية دائما.

4- رؤساء اللجان:

هنالك 23 لجنة دائمة في مجلس النواب، فضلا عن الأنواع الأخرى من اللجان، كاللجان المختارة ولجان المؤتمرات واللجان المشتركة واللجان الفرعية. وأهمية قادة هذه اللجان تختلف تبعا لدور اللجنة ومكانتها في المجلس.

5- المنظمون:

ويقومون بالدور الذي يؤديه أقرانهم في مجلس الشيوخ.

3- حامل العصا- Whip:

نشأ هذا المنصب أولا في حزب الأغلبية ثم انتقل إلى حزب الأقلية أيضا. وحامل العصا هو منصبا حزبياً بشكل كامل له مهام عديدة تساعد حزب الأغلبية على تحقيق أهدافه. ويأتي تعبير حامل العصا من مصدر أساس يتعلق بأهم أدواره وهو الدور الذي يلعبه عند اجتماع عموم المجلس حيث يكون عليه تنبيه أعضاء حزبه بمواقيت التصويت وملاحقتهم لدخول القاعة للإدلاء بأصواتهم. كما يشرح لهؤلاء الأعضاء المغزى وراء كل تصويت يتم أجراؤه ومعناه بالنسبة لمضمون التشريع ومصالح الحزب، وربما مصالح العضو، ولا تختلف المهام الأخرى لحامل العصا من حيث الغرض منها، عن هذه المهمة الرئيسية. فهو طوال الفترة الممتدة من خروج المشروعات من اللجان وحتى وصولها لعموم المجلس، عليه أن يظل بشكل مستمر وسيطا بين زعيم الأغلبية وباقي أعضاء الحزب، ينقل للأول رغباتهم ومطالبهم حتى يساندوا المشروع المعني، وينقل للأعضاء تعهدات من زعيم الأغلبية بتقديم تنازلات هنا وهناك لكسب أصواتهم، إلا أن أهم ما يقوم به حامل العصا في هذا الصدد هو عد الأصوات.

أما الوظيفة الثالثة لحامل العصا فهي تتعلق بالمعلومات حيث يظل طوال الوقت الملجأ الأول لأعضاء حزبه للحصول على ما يريدوه من معلومات بشأن استراتيجيات الحزب وبدائله الموضوعية والإجرائية.

وقد تم التوسع في منصب حامل العصا في العقدين ألأخيرين، حيث صار هيكلا قائما بذاته بمعنى وجود حامل عصا ونائب أول له، ثم عدد من نواب حامل العصا، يكلف كل منهم بمهمة محددة من جانب حامل العصا الرئيس، أو من جانب زعيم الأغلبية، بل وأحيانا من جانب رئيس المجلس.

ب - صلاحيات مجلس النواب:

إذا كانت اختصاصات السلطة التشريعية بجميع مظاهرها تنعقد للبرلمان وحده، فأنه من الطبيعي أن يباشر المجلسان هذه الصلاحية عند الأخذ بنظام الازدواج، ومعنى ذلك أن لكل مجلس منهما الحق في اقتراح القوانين، وحق مناقشة مشروعات القوانين وإقرارها بصفة مستقلة عن المجلس الآخر، بحيث يلزم موافقة المجلسين على مشروعات القوانين حتى تتحول إلى تشريعات نافذة كأصل عام. ولكن ليس معنى ذلك ضرورة تساويهما في التشريع أو تساويهما أيضا في المسائل الأخرى غير التشريع. وفي ضوء ذلك يتحدث رئيس الحزب. والدور نفسه يجري في حزب الأقلية.

أولاً محاسبة الوزارة سياسياً:

هذا وإن مسؤولية الوزارة سياسيا، تكون من صلاحيات مجلس النواب دون غيره ومسؤولية الوزارة جنائيا، يقوم مجلس النواب عادة باتهام الوزير، ويتولى المحاكمة المجلس الأعلى. علما بأن محاكمة رئيس الجمهورية والوزراء جنائيا تتم من قبل محكمة تشكل من عدد متساو من مجلسي النواب والشيوخ.

ثانياً وضع مجموعة القواعد واللوائح:

عندما اجتمع أول مجلس للنواب في الأول من ابريل 1789، كان أول عمل أمامه هو اختيار رئيس للمجلس. وفي اليوم التالي قام الرئيس الجديد فردريك مولينبرج من بنسلفانيا بتشكيل لجنة من 11 عضوا تتولى وضع مجموعة القواعد واللوائح التي ستحكم أعمال المجلس. وتجنبا لتحول مجلس النواب إلى هيئة من الأعضاء المتشاحنين غير القادرين على الوصول إلى اجتماع بشأن أي موضوع. وقد نمت لوائح مجلس النواب بحيث تحولت إلى نظام معقد للغاية. وقد ملأت هذه اللوائح وحدها عام 1935 تسعة مجلدات ضخمة، وهي في تزايد مستمر

وهذا التعقيد قد حول المجلس إلى منظمة عالية التنظيم. لأنها كانت من وقت لآخر تتغير وتتبدل لتتناسب مع الظروف والاحتياجات الجديدة.

ب- لجان مجلس النواب:

وفكرة اللجان من مجلس العموم البريطاني والمجالس التشريعية في المستعمرات السابقة. ويتلخص الهدف منها في تقسيم العمل المطروح أمام المجلس بحيث لا يكون كل نائب مسؤولا عن جميع مشروعات القوانين تحت البحث. وفي بداية عهد المجلس كان رئيس المجلس يقوم باختيار أعضاء اللجان التي تضم ثلاثة أشخاص أو أقل. أما اللجان التي كانت تضم عددا أكبر من الأعضاء، فكان يتم اختيارها عن طريق اقتراع يشترك فيه أعضاء المجلس ككل.

كانت معظم اللجان مختارة، أي تشكل لفترة قصيرة وتحل بعد انتهاء السبب الذي شكلت من اجله. ولكن ثبت أن هذا العمل غير ملائم فانتقل الوضع من لجان مختارة (مؤقتة) إلى لجان دائمة. وكان من بين أهم اللجان الدائمة لجنة الانتخابات التي شكلت عام 1789. ولجنة التجارة الخارجية، والتجارة عبر الولايات التي أنشئت عام 1795. ولجنة السبل والوسائل التي يرجع تاريخ تشكيلها إلى عام 1802. ونما عدد اللجان الدائمة في الفترة ما بين 1809-1825 من عشر لجان إلى ثمان وعشرين لجنة. في حين نقص عدد اللجان المختارة من 350لجنة-70 لجنة بحلول عام 1815، ثم استمر بعد ذلك بالنقصان.

وفي خلال هذه الفترة حصلت اللجان الدائمة على حق تقديم مشروع القانون مباشرة إلى المجلس، أو حق رفض تقديمه وبذلك (يموت مشروع القانون داخل اللجنة). وأظهر انتهاج هذه القاعدة عام 1822 أن اللجنة أصبحت المكان الأساس لبدء التشريع.

وكانت معظم اللجان مسؤولة عن صياغة مشروعات القوانين الجديدة، وكانت تعقد جلسات استماع لجمع المعلومات، وكانت تنظم وتصوغ القوانين بعناية لتقدم إجابات للمشكلة التي يتم بحثها، ثم تأخذ مشروع القانون الكامل إلى قاعة المجلس. وعلى كل، فقد اتخذت العديد من اللجان وظيفة أخرى في وقت مبكر للغاية. وهي إجراء تحقيقات فيما يتعلق بالأنشطة الحكومية لكشف الإسراف أو سوء استخدام السلطة، واستجواب المسؤولين الفيدراليين لمعرفة ما إذا كانت القوانين الصادرة عن الكونغرس قد وضعت موضع التنفيذ.

فغالبا ما أثبت مجلس النواب على طول تاريخه قدرته على التطور مع الظروف المتغيرة، وقد تغيرت اللوائح لتحسين سير العمل، كما تغيرت وظيفة القيادة وحتى سلطات اللجان قد عدلت.

لقد كانت قدرة مجلس النواب على التطور، وهي التي ساعدته على التكيف مع المشكلات التي أثيرت في القرن العشرين، وعلى إيجاد قواعد وأساليب جديدة للممارسة لتحكم سير أعماله.

ثالثآ آلية العمل في الكونغرس:

إن عمل الكونغرس الرئيس يتم داخل اللجان المختلفة التي لها أراده شبه مستقلة عن إرادة الكونغرس. فهذه اللجان تقوم بصياغة الكثير من مشاريع القوانين في مجلسي الكونغرس، وتتميز هذه اللجان بالتخصص في عملها في حقل تشريعي معين، كالأعمال المصرفية والزراعة والشؤون الخارجية والدفاع والتجارة، وحقول أخرى.

لذلك فان طبيعة عمل الكونغرس لا تقرر بصفة جماعية، نتيجة تركيبة الكونغرس غير المتجانسة، لهذا يحال كل مشروع قانون يقدم في أي من المجلسين إلى إحدى اللجان المتخصصة لدراسته وتقديم التوصيات بشأنه.

واللجنة بوسعها أن توافق علـى أي مشروع يحـال إليهـا. كـما يمكنهـا أن تقربـه مـن المناقشة أو تتجاهله أو تعيد النظر فيه، ولايمكن أن يطرح أي مشروع قانون على التصـويت في أي من المجلسين ما لم يكن قد وافقت اللجـان المختصـة فـيهما عليـه. ولإتمـام مثـل هـذا العمل في مجلس النواب يستلزم تقديم عريضة يوقع عليها 218 عضواً.

أما في مجلس الشيوخ فيستوجب توقيع أكثرية الأعضاء. ونادرا ما يوقع العدد الكـافي من الأعضاء في أي من المجلسين على مثل هذه العرائض، لجعلها نافذة المفعول.

أ - طبيعة قواعد العمل في المجلسين:لا يناقش الدستور الأمريكي القواعد الحاكمـة لعمل المجلسين باستثناءات قليلة. فالمنصوص عليه دستوريا يتعلق بان يكون لكل مجلـس مضـبطة، وأن تنشـأ كـل مشروعـات قـوانين الضرائـب في مجلـس النـواب ولـيس مجلـس الشيوخ.

وينص على أن يكون النصاب القانوني المعمول به هو نصف عدد الأعضاء، كما يحدد الإجراءات الواجب إتباعها لإلغاء فيتو الرئيس. أما فيما عدا هذه الجوانب فـأن كـل مجلـس هو الذي يحدد لنفسه قواعد العمل بداخله. ويوجد بالفعل لائحـة لمجلـس النـواب مكونـة من سبعمائة صفحة، بينما تقع لائحة مجلس الشيوخ في مئـة صـفحة. إلا أن القواعـد التـي حددها كل مجلس لنفسه تستمد جوهرها في الواقع من روح الدستور.

ولكن ينبغي الإشارة أيضا إلى أن كل كونغرس جديـد لـه حـال انتخابـه أن يعيد النظر في مجمل القواعد الحاكمة بداخله. ومن ثـم فـان القواعـد الرسـمية المكتوبة وغير المكتوبة قد تخضع لتغييرات كثيرة مـن كـونغرس إلى آخـر، وذلـك بدءا بعدد اللجان وأسمائها وصلاحيات كل منهـا، ومـرورا بـالإجراءات المتبعـة في

العمليــة التشريعيــة ووصــولا إلى التفاصــيل الدقيقــة المتعلقــة بمواعيــد الانعقــاد... الــخ. والكونغرس الواحد يمتد عمره عامين، كل عام منها يمثل دورة تشريعية. ويأخذ كل كـونغرس جديد رقما مسلسـلا وفـق ترتيبـه الزمنـي منـذ أول كـونغرس فيـدرالي انتخـب في الولايـات المتحدة. بعبارة أخرى فأن فترة حكم كل رئيس والتـي تمتـد إلى أربـع سـنوات تشـهد حيـاة كونغرسـين ولـيس كونغرسـاً واحـدا، إذ إن الإنتخابـات التـي تجـري في منتصـف فـترة حكـم الرئيس، تعد البداية الجديدة لكونغرس آخر منفصل تماما عـما قبلـه. رغـم أن ثلثـي أعضـاء مجلس الشيوخ يظلون في مقاعدهم دون انتخابات، بينما يخوض كل أعضاء مجلس النـواب انتخابات جديدة.

ب- اللجان في الكونغرس نشأتها وصلاحياتها: شـهد الكـونغرس منـذ نشـأته وجـودا للجان، رغم أن الدستور لا يوجد فيه ما يوجب إنشاء لجان دائمة أو مؤقتة. هـذا وقـد انشـأ المجلسان عددا كبيرا من اللجان المؤقتة منذ بداية أعمال الكـونغرس الثالـث(1793_1794)، كان يوكل إليها دراسة قضايا مهمة وإعداد تشريعات تتناولها، ثم يتم حل هذه اللجان عنـد إنهائها المهام الموكلة لها.

هذا وقد بدأ التواجد الدائم للجان منذ عام 1816، عندما انشأ مجلـس الشـيوخ ثـم مجلس النواب عددا من اللجان الدائمة، بهدف رفع قـدرة الجهـاز التشريعـي عنـدما تتزايـد القضايا العامة المطروحة أمامـه. ثـم إن إنشـاء مثـل هـذه اللجـان تسـاعد الكـونغرس عـلى مواجهة سيطرة المؤسسة التنفيذية على صنع الأجندة التشريعية في كل مجـال مـن مجـالات السياسة العامة.

وقد صارت المؤسسة التشريعية تصنع قراراتهـا بنـاءً عـلى توصـيات لجـان ذات خبرة وتخصص بسبب وجود اللجـان الدائمـة التـي غـيرت وجـه الكـونغرس وطريقة عمله وتوزيع السـلطات بداخلـه. وأصـبحت أكـثر قـدرة عـلى ممارسـة

دورها الرقابي والتشريعي على حد سواء. وقد وصف البعض اللجان باعتبارها عين الكونغرس وأذنه ويده وربما عقله أحيانا.

ودرو ويلسون يقول(إن العمل الحقيقـي للكـونغرس يـتم داخـل اللجـان) إن هـذه العبارة لا تزال صحيحة بوجه عـام، ذلـك إن هـذه اللجـان تلعـب دورا محوريـا في العمليـة التشريعية وتحال إليها مشروعات القوانين التي تقـع في نطـاق صـلاحياتها فتقـوم بدراسـتها وتعديلها، قبل عرضها على عموم المجلس.

كما توجد داخل الكونغرس أنواع أخرى من اللجان مثـل اللجـان المشـتركة. واللجنـة المشتركة تتشكل بقرار من زعماء الكونغرس لتضم أعضاء لجنتين متناظرتين في المجلسين مثل لجنة الزراعة في كل مجلس ولا يجوز لهذه اللجـان إحالـة مشروع القـانون الـذي نظرتـه إلى عموم المجلس، حيث أن هذه المهمة من حق اللجان الدائمة فقط. ولكن يحـق لهـذا النـوع من اللجان عقد اجتماعات وجلسات استماع مشتركة. أما اللجان المشتركة فبإمكانها أن تقدم توصيات إلى المجلس ككل وهي التي يمكن أن يقبلها المجلس أو يرفضها.

وهناك نوع آخر من اللجان يطلق عليه اسـم اللجـان المختـارة (أو الخاصـة) وهـي مثلها مثل اللجان المشتركة لا يجوز لهـا إحالـة أيـة مشروعـات قـوانين إلى عمـوم المجلـس، ولكنها تختلف عن اللجان المشتركة في أنها تنشأ عادة لمناقشة موضـوع لا يخضـع بوضـوح لاختصاص لجنة بعينها أو لمناقشة حدث مهم طـرأ عـلى الحيـاة السياسـية واسـتحوذ عـلى اهتمام الرأي العام. وعـادة مـا تتشـكل هـذه اللجـان مـن الأعضـاء الأكـثر اهتمامـا بـذلك الموضوع أو الحدث وهي تقدم فرصا لهؤلاء الأعضاء للتعبير عن مهاراتهم والاستحواذ عـلى الاهتمام الإعلامي. ويكون لهذا النوع من اللجان طابع خاص, حيـث إنهـا عـادة مـا توجـه خطابها إلى الرأي العام.

ويوجد تشكيل آخر من التشكيلات الإجرائية داخل الكونغرس يأخذ اسم اللجان وهو ما يسمى(لجنة المؤتمر). ويتمثل الفارق الأساس بينها وبين النوعين السابق ذكرهما في أن لها صلاحيات محدده ترسمها القواعد الإجرائية الحاكمة للعملية التشريعية. كما أن تشكيلها ليس اختياريا مثلما هو الحال بالنسبة إلى اللجان المشتركة والخاصة. **ويمكن تناول اللجان الدائمة من الزوايا الآتية:**

1- عدد اللجان:

إن اللجان الدائمة ليست أبدية، إذ أنها عرضة للإلغاء والاستحداث، فالكونغرس الجديد ينظر في جدوى اللجان الموجودة، ويمكنه أن يلغي بعضها، أو يلغي اللجان الفرعية التابعة لها، وربما يستحدث لجانا أخرى ذات صلاحيات تختلف عن الأولى.

وبشكل عام تكون اللجان في المجلسين متوازية، وان كان مجلس الشيوخ يضم على الدوام عددا اقل من اللجان دون أن يعني ذلك أن اللجان الإضافية في مجلس النواب ليس لها نظير في مجلس الشيوخ، إن مجلس الشيوخ اقل عدداً من مجلس النواب من حيث الأعضاء، إلا أن لجان مجلس الشيوخ رغم قلة عددها، ذات صلاحيات أوسع في بعض الأحيان من مثيلاتها في مجلس النواب.

2- تشكيل عضوية اللجان:

تمر عملية تشكيل عضوية اللجان عبر مراحل ثلاث تحدث في بداية كل كونغرس جديد قبل شروعه في ممارسة أعماله. وهي تحدث بعد إعلان نتائج الانتخابات مباشرة، وتكون ضمن قرارات أخرى يتخذها الكونغرس الجديد، منها تحديد ميزانية الكونغرس ولجانه وإعادة النظر في قواعد العمل بداخله وتعيين عناصر جديدة في الجهاز الفني، أو إقالة آخرين. وتتمثل المراحل الثلاث فيما يأتي:-

أ-الاختيار الذاتي من جانب العضو:

بمجرد إعلان نتائج الانتخابات، يبدأ كل عضو من الأعضاء الفائزين باستكشاف المقاعد الشاغرة في اللجان المختلفة، ويحدد اختياراته بشأنها ويرتبها من حيث تفضيله لواحدة على الأخرى.

ويقوم العضو الذي أعيد انتخابه بإعادة تقويم جدوى عضويته في اللجان التي كان عضوا فيها في الكونغرس السابق، ويقدم العضو إلى زعامة حزبه هذه الاختيارات والتفصيلات في قائمة تتم دراستها في الخطوات الآتية:

وعادة ما يكون لاختيارات العضو معنى مهم ومن ثم تداعيات مهمة على مستقبله السياسي داخل المؤسسة بل وقدرته أصلا على الاحتفاظ بمقعده. وهذا هو أحد أهم الأسباب التي تجعل زعامة الحزب تهتم جديا بالوفاء بهذه المطالب، لأن من مصلحة الحزب دعم فرص أعضائه في استعادة مقاعدهم في الانتخابات القادمة.

ب- اتخاذ قرار تشكيل اللجان من جانب كل حزب:

وبعد أن ينتهي الأعضاء من تقديم قوائمهم، تبدأ مهمة الحزب. ولكل من الحزبين لجنة معنية بهذه المهمة في كل مجلس على حده.

ويكون على لجنتي حزب الأغلبية اتخاذ القرار بشأن اختيار رئيس اللجنة وأعضائها وحجم العضوية فيها فضلا عن نسبة عدد أعضاء الأغلبية للأقلية.

أما لجنتا حزب الأقلية فيكون عليها اتخاذ القرار بشأن شخص زعيم الأقلية في كل لجنة وأسماء أعضاء كل لجنة من حزب الأقلية. وهي القرارات التي فيما بعد التصويت عليها من جانب كل أعضاء الحزب في المجلس.

وبانتهاء دور الزعامات الحزبية يرفع الأمر للتصويت من جانب كـل أعضـاء الحـزب، وهـو الـذي يعـرف ب(الكـوكى) بالنسـبة للحـزب الـديمقراطي و(المـؤتمر) بالنسـبة للحـزب الجمهوري.

ج-تصويت المجلس ككل:

وهو الخطوة الثالثة وهي في الواقع ذات طابع شكلي ونادرا ما يحدث فيها أي تغيير لما تم إقراره من جانب الكوكي الديمقراطي أو المؤتمر الجمهوري.

إن هذه العملية الطويلة والمعقدة لتشكيل اللجان واختيار رؤسائها والتي تحدث في بداية كل كونغرس, إنما تعبر بوضوح عن أهمية الدور الذي تلعبه اللجان واثر تشكيلها عـلى العملية التشريعية, فلولا أهمية هذا الدور لمـا احتـاج كـل حـزب إلى كـل هـذا الجهـد عـبر مفاوضات وانتخابات.

3- التطور التاريخي لدور اللجان:

إصلاحات السبعينات سعت إلى تحقيق هدف رئيسي، ألا وهو توسيع نطاق المشاركة في عملية صنع القرار. وقد تحقق من خلال دعم اللجان الفرعية(على حسـاب اللجنـة الأم)، وكذلك إلى دعم دور الزعامة الحزبية ومنحها صـلاحيات مهمـة. كـما أصـبح بإمكـان عمـوم الأعضاء تحدي دور اللجان والزعامة من خلال إعطائهم الفرصة، وذلك بتغيير بعض القواعد والإجراءات.

وقد أدت إصلاحات السبعينات في مجلـس الشـيوخ إلى تقلـيص دور رؤسـاء اللجـان وليس اللجان نفسها صاحبة النفوذ المحدود أصلا.

فعضو الكونغرس سواء في مجلس الشيوخ أو النواب يعاني بشدة من ضـيق الوقت بسبب تكدس جدول أعماله بعشرات من المهام. وقد عبر احد الأعضاء عن ذلـك بقولـه (هنـاك تصـويت لأكـثر مـن مـرة. وهنـاك قضـايا كثـيرة واجتماعـات مسـتمرة. فعـلي أن احضر اجـتماع اللجنـة واللجنـة الفرعيـة واجـتماع عشرات

التجمعات التي انتسب إليها. ثم علي أن اذهب إلى دائرتي وان أتحدث إلى الإعلام، وارد على طلبات وخطابات وتليفونات، ثم بعد ذلك مطلوب منا أن نفهم ما نصوت عليه).

4- صلاحيات اللجان:

يمكن القول إن المصدر الرئيس لنفوذ اللجنة هو صلاحياتها. فلكل لجنة صلاحيات تجعلها صاحبة اختصاص في نظر مشروعات قوانينها بعينها.ولا جدال في أن اللجان تختلف من حيث طبيعة أهميتها وفقا لهذه الصلاحيات.

فعلى سبيل المثال فأن اللجنة المسؤولة عن تشريعات الضرائب والإعتمادات ذات النفوذ الذي لا يقارن بنفوذ أي لجنة أخرى. فأعضاءها يسيطرون على قرارات تمس حياة كل مواطن.ومن ثم بإمكانهم ممارسة نفوذ على باقي أعضاء المجلس. كما أن لجنة القواعد في مجلس النواب (وهي التي تحدد القواعد التي يناقش المجلس بموجبها أي مشروع) تحظى بنفوذ كبير، إذ يخشى كل الأعضاء من إغضاب زملائهم أعضاء هذه اللجنة، خوفا من انتقامهم في موضوعات تهمهم. الأمر الذي يعطي لهؤلاء قدرة المقايضة والمساومة بل ولعب دور محوري في الجانب الموضوعي من العمل التشريعي، رغم أن هذه اللجنة تختص فقط بالجوانب الإجرائية. أما اللجان الأخرى المختصة بموضوعات معينة مثل الزراعة والطاقة وغيرها، فان طبيعة أهميتها تنبع من قدرتها على تحقيق منافع كبرى لدوائر انتخابية أو قطاعات من الناخبين ذات اهتمام بهذه الموضوعات.

وتوجد عشرات الدراسات التي عنيت بالنتائج المترتبة على نفوذ اللجان. فركز بعضها على مدى تمثيل اللجنة لتوجهات عموم المجلس. وهي الدراسات التي تتبع منهج المدرسة التوزيعية. فهذه الدراسات تنطلق من فرضية أساسية

تتمثل في أن هناك درجة عالية من الانحياز الكامن في كل لجنة. فهـي تتكـون مـن الأعضـاء المنتمين إلى دوائر ذات مصلحة في الموضوعات التي تختص بنظرها اللجنة. ومـن ثـم عنيـت هذه الدراسات بالإجابة عن سؤال رئيس هو إلى أي مدى يـؤثر ذلـك الانحيـاز الكـامن عـلى المخرجات التشريعية؟.

وذهبت في معظمها إلى خلاصـة مؤداهـا أن ذلـك الانحيـاز الكـامن يـؤدي دومـا إلى إصدار تشريعات تكون بالضرورة مختلفة عن تلك التي كانت ستصـدر إذا مـا كـان المجلـس ككل يتخذ القرار دون هيمنة من اللجنة. بعبارة أخرى فأن الخلاصة هـي إن التشريعـات لا تمثل توجهات عموم المجلس. وفي نفس الوقت يوجد عدد-اقل- مـن الدراسـات يـدرس دور اللجان باعتبارها تنتج التشريعات بموجب تفويض من بـاقي الأعضـاء لكونهـا صـاحبة خـبرة ودراية لا تنازع بشأن الموضوعات التي تقع في نطاق اختصاصاتها(المدرسة المعلوماتية).

إلا أن كـلا مـن هـاتين الخلاصـتين ينبعـان مـن نظـرة سـتاتيكية في الواقـع لمسـألة صلاحيات اللجان. إذ أن كلاً منهما تتبنى فرضية أساسية مؤداهـا ثبـات صـلاحيات اللجـان والتعامل معها كمعطى. وهو افتراض غير دقيق لأن صـلاحيات اللجـان متغـيرة باسـتمرار، وإلا مـا كـان هنـاك وجـود لظـاهرة معروفـة في الكـونغرس يطلـق عليهـا اسـم حـروب الصلاحيات والتي تعنى بالضرورة أن تلك الصلاحيات ليسـت محسـومة تمامـا. وبـرغم أن مطبوعـات الكـونغرس والتغطيـة الصـحفية لـه تشـير باسـتمرار لهـذه الظـاهرة، إلا أن الدراسات الأكاديميـة لم تولهـا الاهـتمام المناسـب بسـبب تعاملهـا مـع صـلاحيات اللجـان باعتبارها معطى ثابتا. ولا توجد سوى دراسات قليلة تتناول هذه المسـألة وإن كانـت قـد بدأت في الظهور في أوائل التسعينات.

وفي الواقع فان الصلاحيات تعتبر من الجوانب التي تتعرض للتغير المستمر في الكونغرس، وهو عادة ما يكون تغيرا تدريجيا وتراكميا. ولعل هذا هو احد الأسباب التي ساعدت على إهماله حيث انه يحتاج إلى فترة طويلة من الزمن حتى يبرز على السطح. كما يرجع ذلك إلى تركيز دراسات الكونغرس على مسألة الاستقرار المؤسسي المؤدي إلى التوازن. على نحو جعلها اقل اهتماما بالجوانب المتغيرة فضلا عن أن هذا التغير لا يأتي في الواقع بموجب تغيير القواعد المكتوبة، وإنما العكس هو الصحيح، فلأن تغيير القواعد المكتوبة يحتاج إلى توفر أغلبية لإقراره، فانه يواجه بعض الصعوبات ما لم يصبح راسخا ومقبولا.

لذلك فان التغيير في صلاحيات اللجان ينبع بالأساس من تراكم العمل اليومي ودلالاته، والتي ما أن تصبح راسخة حتى تبرز الحاجة لتقنينها. أي إقرارها في قواعد مكتوبة لأن إحالة احد المشروعات إلى لجنة بعينها يضمن لها حقا مكتسبا فيما بعد، يتأكد عبر تحويل كل ما يتعلق بالتعديل أو ما يرتبط به من رقابة على الأجهزة التنفيذية إلى هذه اللجنة. ومن ثم فان واحدة من أهم الحيل التي يلجأ إليها الأعضاء لحماية صلاحيات لجنتهم هي كتابة مشروعات القوانين على نحو يجعلها تدخل في اختصاص لجنتهم. فمثلا تكتب بعض المشروعات باعتبارها تعديلا لقانون كان قد أحيل إلى تلك اللجنة وتولت هي إصداره.ومن بين الوسائل المستخدمة أيضا في حروب الصلاحيات قيام اللجنة بإعادة تعريف صلاحياتها المكتوبة على نحو أكثر اتساعا ليضم قضايا جديدة. بعبارة أخرى فان السوابق التاريخية هي أهم مصادر صلاحيات اللجان.

إن مسألة التغيير المستمر في الصلاحيات، هو إنها تعطي اللجان نفوذا يتعلق بالدور الذي تلعبه في عملية إعادة تعريف القضايا المختلفة، فحين يدخل

أحد الموضوعات في نطاق صلاحية لجنة بعينها، فأنه في الواقع يعاد تعريفه ومن ثم تغيير خريطة البدائل السياسية المتعلقة به.

وهكذا فأن المصدر الأول لنفوذ اللجنة هو نطاق صلاحياتها، وان اللجنة تستمد نفوذها أيضا من دورها المحفوظ لها في مرحلة لجنة المؤتمر، من خلال قدرتها على استخدام الفيتو المؤجل، إلا انه لا يجوز للمجلس ككل أن يعدل من مشروع لجنة المؤتمر وإنما عليه أن يصوت بنعم أو لا فقط. ومن ثم فإذا كانت هناك أغلبية صلبه في المجلس لمرور المشروع لغض النظر عن بعض التفاصيل فان اللجنة تنجح في فرض موقفها حيث يرضخ الأعضاء لأن الرفض يعني قتل المشروع.

المبحث الثالث:

الوظائف والسلطات الأساسية للكونغرس

يمكن اعتبار الهيئات التشريعية العقل الذي يصدر القواعد القانونية التي تنظم حياة المجتمع، وتنظم العلاقة بين المجتمع والدولة وبين المؤسسات المختلفة في الدولة. وهي التي تعين حقوق وواجبات الأفراد والحريات الأساسية لأفراد المجتمع. فالنواب هم ممثلون للشعب في البرلمان، ويعول عليهم في القضايا والتشريعات التي تهم الأمة بأسرها. فالذي يدلي بصوته لصالح ممثله، ينتظر منه بالمقابل أن يسدي له خدمات أفضل بحكم موقعه قي الهيئات التشريعية. وهناك من يعتقد أن أعضاء الهيئة التشريعية المنتخبة بصورة ديمقراطية، ينبغي أن يعكسوا رغبات من اختارهم.

ومن خلال ذلك نجد أن هناك العديد من الوظائف التي تؤديها السلطة التشريعية ومنها الكونغرس الأمريكي وكالآتي:

أولآ وظائف الكونغرس الأمريكي:

إن الرجال الذين صاغوا الدستور الأمريكي، أرادوا أن يكون الكونغرس ذا قوه ومركزية أعلى من بقية المؤسسات الأخرى ويتجلى هنا من خلال الوظائف التي أوكلها الدستور إلى الكونغرس. كما إنهم أرادوا أن يكون الكونغرس مركز النظام السياسي في الولايات المتحدة الأمريكية.

ومن أهم الوظائف التي أوكلها الدستور الأمريكي للكونغرس الآتي:

1- الوظيفة التشريعية:

تعني الوظيفة التشريعية أن للمجلس التشريعي (الكونغرس) دورا كبيرا في التعبير عن المصالح العامة وإيصال مطالب الشعب إلى الحكومة.

ومن أهم وظائف الكونغرس، هي سن القوانين وإقرارها. وهـذه القـوانين لـيس لهـا حدود، لأن الاحتياجات البشرية في تغير مستمر، تبعا للتطور الحضاري المتسارع ومتطلباتـه، فضلا عن تحديات الحياة.

كذلك تجري مراجعة التشريعات باستمرار من أجل إعادة صياغتها لكي تـتماشى مـع حاجات الواقع(ولكي تتحاشى الركود والظلم وتعالجهما لأنه لا مفر من وقوع الظلم أو بعض الظلم حتى عندما تكون القوانين جيدة التنظيم وجيدة التطبيق. ولكن مهمة التشريـع هـي جعل هذا الظلم عند حده الأدنى).أما مصادر الأفكـار التشريعيـة فهـي عديـدة أولهـا أفكـار أعضاء الهيئة التشريعية أنفسهم، وأفكار الدورات السـابقة للكـونغرس والتـي لم يكتـب لهـا النجاح لظروف خاصة. وكذلك الأفكار النابعة عن المجتمـع ذاتـه ولا سـيما مـن مجموعـات أصحاب المصالح.

أما عن المشروعات التي تنشأ في الكونغرس، فإنه من حق أي عضو سـواء في مجلـس النواب أو الشـيوخ التقـدم بمشروع قـانون. إلا أن الدسـتور يـنص عـلى أن تنشـأ مشروعـات العوائد في مجلس النواب فقط دون مجلس الشيوخ.

فقد منح الدستور لمجلس النواب ما يسمى((بنفوذ المحفظة))، أي السيطرة على كل دولار تنفقـه الحكومـة الفيدراليـة. وبـرغم انـه لا يوجـد في الدسـتور مـا يـنص عـلى نشـأة مشروعات الإعـتمادات في مجلـس النـواب، إلا إن التقليـد المتبـع عـادة هـو أن تنشـأ هـذه المشروعات، هي الأخرى، في مجلس النواب ثم تحال بعـد ذلـك إلى مجلـس الشـيوخ، وذلـك اتساقا مع روح الدستور.

وهنالك أساليب مختلفة لترتيبـات عـرض مشروع القـانون عـلى المجلسـين، ففي بعض الأحيـان يعـرض المشروع عـلى مجلـس النـواب ثـم يحـال إلى مجلـس

الشـيوخ أو العكـس. وفي حـالات أخـرى يقـدم بـالتزامن في المجلسـين فـيما يعـرف باسـم (المشروعان المصاحبان).

إلا أن هذا لا يعني تماثل المشروعين سواء عند بدء العرض أو عند الموافقة عليه كما سوف يتضح لاحقا. ولعل أبرز وظائفه الأتي:

أ- إحالة المشاريع إلى اللجان:

بمجرد تقديم مشروع قانون إلى أي المجلسين، فانه يأخذ رقما مسلسلاً حسب توقيت تقديمه. ويتم تحويل المشروع من قبل رئيس مجلس النواب إلى اللجنة صـاحبة الاختصـاص. وكذلك يقوم رئيس مجلس الشيوخ أو من ينوب عنـه بإحالـة المشروع إلى اللجنـة المختصـة. أما في المشروعات غير الخلافية، فمن الناحية العملية، يقوم أحد البرلمانيين بهذه المهمة.

وفي عملية الإحالة، هناك فـارق بـين المجلسـين، إذ يمكـن في مجلـس الشـيوخ إحالـة المشروع مباشرة إلى عموم المجلس، بينما لا تسمح قوانين مجلس النواب بـذلك. لأنـه يجـب أحالته إلى اللجنة صاحبة الاختصاص.

ويمكن استخدام المناوره في عملية الإحالة بشأن المشروع المقدم. لأنـه يمكـن صـياغة المشروع بشكل يسمح بإحالته إلى لجنة أكثر تعاطفا من لجنة أخـرى، أو عـلى الأقـل إحالتـه إلى اللجنتين معا وذلك للحد من قدرة اللجنة المعادية في السيطرة على مصير المشروع.فعـلى سبيل المثـال: قـد يكتـب المشروع بصـيغة غامضـة بحيـث تعطـي الفرصـة لـرئيس المجلـس للاختيار بين لجنتين أو أكثر من ذوات الاختصـاص بـالمشروع. وقـد حـدث ذلـك مـع مشروع قانون الحقوق المدنية عام 1963، حيث صيغ المشروع المقدم لمجلس النـواب بشـكل مغـاير لذلك الذي قدم لمجلس الشيوخ، بحيث يكون من اختصاص لجنة القضاء إذا أحيـل لمجلـس النواب.

بينما يقع في مجلس الشيوخ من اختصاص لجنة التجارة. وإذا كانت هناك لجنة يعرف العضو حالة العداء معها، فانه يتفادى تقديم المشروع إليها، وذلك بأن يقدم ذلك المشروع باعتباره تعديلا لقانون كانت لجنة أخرى قد تولت إصداره. وبذلك يصبح من حق اللجنة التي مررت القانون الأصلي أن يحال إليها التعديل المقترح. أو أن يتم تفكيك المشروع إلى أجزاء يعرض كل جزء منه على اللجنة صاحبة الاختصاص. وعادة فان قرار اختيار أي من هذه الوسائل ينطوي على هدف معين، فقد يعرض المشروع على اللجنة المتعاطفة أولا، حتى يتم استغلال ذلك في تشكيل رأي عام مؤيد. وقد يتم تقسيم المشروع إلى أجزاء حتى يمكن الالتفاف على معرفة لجنة بعينها لإحدى الأجزاء.

ب- وظيفة المراقبة:

هذه الوظيفة تأتي بالمرتبة الثانية من حيث الأهمية. وجاءت هذه الوظيفة لكي يضمن الكونغرس أن الفرع التنفيذي(أي الإدارة الأمريكية) يطبق القوانين على الوجه الأكمل. حيث تفحص لجان عديدة ومختلفة الاختصاصات بالكونغرس، أعمال مئات من البرامج الحكومية. وبإمكان الكونغرس استخدام أساليب كثيرة في تعامله مع الرئيس وإدارته.

ففي إمكانه أن يقرر تشريعا جديدا بالرغم من استخدام الفيتو من قبل الرئيس. وقد يحاول الكونغرس أن يؤثر على إدارة أي مشروع باستخدام سلطته في الإعتمادات المالية.

هذا ويعتبر ديوان المحاسبة العام الذي يرأسه مراقب عام الحسابات من أقوى أدوات الكونغرس في المراقبة. وديوان المحاسبة العام يرفع تقريره إلى الكونغرس وليس إلى رئيس الإدارة. وله السلطة العامة في إجراء الاستقصاء

حـول اسـتخدام أي مبـالغ ماليـة أو تطبيـق وإدارة أي برنـامج. والكـونغرس وحـده الـذي يستطيع إضعاف أو قمع تقارير ديوان المحاسبة العام.

إلا أن هذه المراقبة للبرامج التنفيذيـة لا تحلـو مـن حالـة الفـوضى والارتبـاك وعـدم التناسق، وكثيرا ما تكون غير واضحة. هذا وأن الكونغرس من دون شك لديه القدرة عـلى أن يكون قوه عظيمة لتقوية وتعزيز إدارته السليمة والشديدة الفعاليـة. ولكـن مـع ذلـك ثمـة أمثله كثيرة فشل فيها الكونغرس في كبح جماح نماذج فاضحة لسوء إدارة البرامج المقررة من قبله بسبب الأهواء الشخصية للأعضاء أو موظفي مكاتب اللجان. لذا قيل أن الكونغرس إذا أراد أداء وظيفته هذه بشكل جيد فأن عليه تحسين بنيته، واستخدام التقـارير الـواردة إليـه بطريقة أفضل عن طريق التزويد بهيئة موظفين لهم مؤهلات كافية ومـوارد للبحـث، تمكـن من التعامل مع الفرع التنفيذي الذي تتوفر له حنكه وتقنية عالية.

وبموجب قانون الموازنة لعام 1974 تولى الكـونغرس صـنع الميزانيـة بنفسـه، ونتيجـة لذلك، لم يعد الرئيس مسؤولا عـن إعـدادها. أو عـلى الأقـل لـيس إلى الدرجـة نفسـها التـي سادت خلال الفـترة مـن 1921 إلى 1974. بيـد أن النظـام الحـالي يسـمح للـرئيس أن يقـدم تقديراته للموازنة وتصوراته للعجز دون أن يتحمل البيت الأبيض أيـة مسـؤولية، إن النظـام السياسي ربما لم يعد يخضع الرئيس للمسائلة فيما يخـتص بالموازنـة، فأنـه يكـون قـد أعفـى رئيس الهيئة التنفيذية من دور القيادة السياسية الذي تحتاجه الأمة أي أمه؟ وتعتبر الآليات القانونية الأوتماتيكية موضع ثقـة أقـل مـن الاعـتماد عـلى قـوى وخاصـيات تتواجـد بشـكل طبيعي لدى كل مؤسسة. وعلى المبادرات التي يجب أن تأتي من القادة السياسيين.

إن الكونغرس الأمريكي، شـأنه شـأن معظـم الهيئـات التشريعيـة في الـدول الديمقراطية. ينظر في السياسات التي تقترحها السـلطة التنفيذيـة، وقـد يقرهـا أو

يرفضها أو ينقحها. وهو أيضا حر تماما في اقتراح سياسات من جانبه. والواقع انه نتيجة انتقاد الكونغرس لبعض ممارسات إدارة نيكسون. بذلت جهود لشحن الكونغرس بمزيد من الطاقة في معاملاته مع الفرع التنفيذي، وهي جهود راميه إلى زيادة المبادرة من جانب الكونغرس في مجال صياغة السياسة العامة. وبعد سنوات من انتقاد سلوك نيكسون إزاء الحرب في الهند الصينية، قرر الكونغرس في نهاية المطاف في سنة 1973 تضمين قرار باعتماد كان نيكسون قد طلبه نصا- يحرم إنفاق أي مبلغ من المال من أي مصدر على الأنشطة العسكرية في الهند الصينية. واستعمل الرئيس الفيتو ضد هذا الإجراء، ونقصت أغلبية الأصوات المحددة بثلثي مجلس النواب لنقض الفيتو عن ذلك النصاب. وهدد قادة الكونغرس بإلصاق عين هذا التحريم بقرار إعتمادات مالية أخرى، وكان الإعتماد هذه المرة ضروريا لإستمرار العمل في بعض الإدارات الحكومية، وكان ذلك بمثابة إنذار للرئيس بقبول بعض القيود على سلطته وألا توقف العمل في الجهاز الحكومي.

وفي سنة 1974 اقر الكونغرس برنامجا إصلاحيا المقصود منه إيجاد إجراءات تسمح للفرع التشريعي بدور أكثر فاعلية في وضع سياسة الموازنة المالية. فأنشأ الكونغرس مكتبا جديدا سمي(مكتب الموازنة التابع للكونغرس) يرأسه شخص يعينه الكونغرس وله هيئة موظفين محترفين. كما أنشيء في كل من المجلسين(لجنة موازنة) جديدة. (وهناك أربع ولايات لديها للموازنة وكالات تشريعية قوية). وصار هذا البرنامج تام الفعالية بحلول سنة 1976. ويحدد به جدول مواعيد لقرارات الموازنة. كما أوجب أن تكون كل الأمور المتعلقة بالموازنة بما في ذلك: الضرائب، الإنفاق، الإعتمادات، العجز والفائض _ خاضعة للتنسيق عن طريق اللجنتين الجديدتين_(لكل من المجلسين لجنته).

وتزايدت أزمة التجميد في عهد إدارة نيكسون، مما أدى إلى تأكيـد رقابـة الكـونغرس على الموازنة. ويجـب الآن عـلى الـرئيس أن يخطـر الكـونغرس بنيتـه سـواء في تأجيـل صرف الإعتمادات أو تجميدها. ويستطيع أي من المجلسين رفض التأجيل بمجرد إصدار قرار بذلك. أما في حالة اقتراح التجميد فلا بد من موافقة كلا المجلسين على هذا الإقتراح في مدى خمسة أيام من أخطارهما باتجاه الرئيس إلى ذلك، وإلا كان اقتراحه هذا مرفوضا.

ج- إقرار الميزانية:

الدستور الأمريكي يفوض الكونغرس بالسلطة المطلقة في الأمور المالية سواء في سـلطة الضرائب أو سلطة اعتماد الأموال، بيد أن نقـل قـدر كبـير مـن سـلطات الميزانيـة إلى الفـرع التنفيذي عن طريق قوى سياسية وبيروقراطية، أدى إلى أن افتقرت البلاد الأمريكية إلى نظام منهجي للموازنة منذ عام 1789 وحتى عام 1921. إذا لم يكـن هنـاك جهـد مـنظم ومركـزي لحساب المصاريف العامة بالنسبة إلى مجمل الدخل القومي.

وكان من أهداف قـانون الموازنـة، والمحاسـبة عـام 1921 تكليـف الـرئيس بمسـؤولية أعداد وتقديم موازنة وطنية، واحتفاظ الكونغرس لنفسه بصلاحية إعـداد موازنـة اكـبر مـن صلاحية شكل وموازنة الرئيس، من الموازنة المقترحـة مـن قبـل الآخـر، والتصـويت بالأغلبيـة البسيطة. ولهذا رفض الكونغرس عن وعي، النموذج البرلماني الذي يحولـه إلى ملحـق بـالفرع التنفيذي.

وحاول الكونغرس إعـادة تأكيـد سـلطته في أمـور الموازنـة، مـن خـلال سـجل قـانون الكونغرس للرقابة على الميزانية، وتجمع الأموال لسنة 1974.

إن هذا القانون اضعف مسؤولية الفرع التنفيذي في تقديم الميزانيـة، ونـتج عن قانون الموازنة لعام 1974 عملية لا تتسـم بالمسـؤولية حيـث لا يمكـن إخضـاع

أي من الفرعين للمساءلة السياسية. وسعى قانون (غرام_رود مان هوليفر) لعام 1975 إلى حمل الفرعين على الالتزام بجدول قانون تقليص العجز الفيدرالي.

2- الوظيفة التمثيلية:

في الأنظمة الرئاسية البرلمانية يستطيع رئيس الجمهورية الادعاء بتمثيله للشعب، أو أغلبية الشعب. أذن هذه الوظيفة ليس حكرا للبرلمان. إذ إن هناك منظمات كالنقابات والجمعيات والأحزاب السياسية، لكل منها جهة أو طرف يمثل مجموعات معينه تعبر عن هذه المجموعات. وبإمكانها التوجه مباشرة إلى الحكومة لعرض مطالبها، أو للتفاوض معها بدلا من التوجه إلى البرلمانيين للتفاهم معهم.

وبذلك يمكن القول إن وظيفة البرلمان ممكن أن تكون وظيفة للمناقشة والتداول حول قضايا تهم الشعب.إذ يمكن القول إن البرلمان يعبر عن مشاعر الشعب والأمة وعن ضميرها. إلا إن هذه المشاعر يمكن أن تظهر من خلال قنوات أخرى كالراديو والتلفزيون والجرائد والمجلات وجميع وسائل الأعلام.

ثانيآ سلطات الكونغرس:

يتمتع الكونغرس الأمريكي بمجموعة من السلطات منحها له الدستور الأمريكي، حيث تنص الفقرة الثامنة من المادة الأولى من الدستور، على الموضوعات التي يقوم فيها الكونغرس بممارسة السلطة التشريعية **وتكونت سلطات الكونغرس من نوعين:**

1- السلطات الدستورية التشريعية.

2- السلطات الدستورية غير التشريعية.

السلطات الدستورية التشريعية: وهذه السلطات هي:

أ- سلطة سن القوانين:

وتـتم بواسـطة مجلسـين هـما: مجلـس النـواب ومجلـس الشـيوخ. ولكـلا المجلسـين صلاحيات متساوية في مجال التشريع العادي. أما بالنسبة للوائح الماليـة، فسـلطات مجلـس النواب تكون أعلى من مجلس الشيوخ بموجب الدستور. حيث لا يسـتطيع مجلـس الشـيوخ تقديم اقتراح لوائح لرفع الدخل عن طريـق الرسـوم الكمركيـة. فهـي مـن صـلاحية مجلـس النواب وحده. فله الحق في استحداث لوائح ضريبية. لكن لمجلس الشيوخ الحرية في تعديل أو رفض أية لائحة مالية. وهذا هو التوازن في التشريع المالي ما بين المجلسين.

ب ـ السلطة المالية:

تعتبر هذه السلطة من أهم وسائل تأثير الكونغرس في الإدارة الأمريكية. فـالكونغرس هو الـذي يصـادق عـلى الموازنـة العامـة، ويوافـق عـلى الإعـتمادات التـي تطلبهـا الإدارة أو ترفضـها. وهـذه سـلطة مجلـس النـواب، لأن وظيفتـه تتعلـق بالموافقـة عـلى التخصيصـات والمشروعات الخاصة بالسياسة الخارجية. وهـو الـذي يفـرض الضرائـب أو يعـدلها، وتقـديم الأموال للدفاع عن الولايات المتحدة وتحقيق الرفاهية لها. ومجلس النواب هو الـذي يصـدر العملة ويقترض المال ويدفع الديون.

ففي السنة المالية 1991 بلغت حصيلة الحكومة الفيدراليـة مـن الضرائـب أكـثر مـن(1,2) تريليـون دولار. ومـن حصـيلتها يـتم تمويـل العمليـات والـبرامج الحكومية. ولقد وضـع الدسـتور قيـودا عـلى سـلطة الكـونغرس الخاصـة بفـرض الضرائب وهي: إن الضرائـب التـي يفرضـها الكـونغرس يجـب أن توجـه لتحقيـق المصالح العامة وليست الخاصة. كذلك لا يجوز أن يفرض الكونغرس ضرائب عـلى

الصادرات.وان الولايات ذات الكثافة السكانية العالية، يجب أن تدفع ضرائب أكثر من الولايات قليلة السكان، وذلك لان الضرائب تجمع بموجب التعداد السكاني لكل ولاية.

ج- السلطة التجارية:

الكونغرس يستطيع أن ينظم التجارة بين الولايات المتحدة ومع الدول الأجنبية، ويحدد نظام الإفلاس والموازين والمكاييل، وكذلك حقوق الطبع. ويحظى الكونغرس بسلطة تنظيم التجارة مع القبائل الهندية أيضا.

لقد أدت الفقرة الخاصة بالتجارة من الناحية التاريخية إلى اتساع السلطة الفيدرالية. وكان لتفسيرات المحكمة الدستورية في القضايا البارزة، كما كان لتطبيقات الكونغرس بالنسبة لقانون الحقوق المدنية في عام 1964 دور في هذا التوسع للفقرة الخاصة بالتجارة.

د- سلطات الحرب:

الدستور الأمريكي منح الكونغرس السلطة المطلقة في إعلان الحرب، بموجب المادة الأولى، الفقرة الثامنة، البند 11من الدستور. علما بان الرئيس يشغل منصب القائد الأعلى للقوات المسلحة. وكذلك سلطة الحد من قدرة الرئيس على استخدام القوات المسلحة خارج حدود البلاد وفقا للقانون الخاص بسلطات الحرب الصادر عام 1973.

فمنذ إعلان الرئيس الأمريكي الحرب على فيتنام، أصبحت لدى الكونغرس حساسية خاصة إزاء ذلك العمل.

فبالرغم من أن سلطة إعلان الحرب قد منحت للكونغرس، إلا انه لم يستخدمها سوى خمس مرات فقط. وهي حرب 1812، والحرب المكسيكية 1846،

والحرب الأسبانية الأمريكية، والحرب العالمية الأولى 1914والحرب العالمية الثانية1939.

هـ ـ سلطة معالجة الإفلاس:

يحظى الكونغرس كذلك بسلطة سن القوانين الموحدة، الخاصة بالإفلاس، تشمل الأمة بأسرها. حيث يستطيع الأفراد العاجزين عن تسديد ديونهم بما يملكون من الأموال مهما كانت قيمتها.

و- سلطة بريدية:

يستطيع الكونغرس ممارسة سلطة إنشاء مراكز بريدية وخطوط بريدية جديدة وإنشاء مكاتب بريدية وإصدار التشريعات الخاصة بالغش البريدي أو غيره من الصور الأخرى لإساءة استخدام البريد، وتكون هذه التشريعات لمعالجة هذا الغش وهذه الإساءات.

ز- سلطة الاقتراض:

يستطيع الكونغرس اقتراض الأموال بضمان حكومة الولايات المتحدة، ويتحمل الكونغرس في اغلب الأحوال إصدار سندات حكومية لتحويل الحروب أو مساعدة الحكومة على تمويل برامج اجتماعية جديدة. وفي مطلع التسعينات بلغ إجمالي الديون الحكومية الفيدرالية أكثر من (2) تريليون دولار.

ح- سلطة سك العملة:

يمتلك الكونغرس أيضا سلطة سك العملة للدولة القومية. فقد أدت العملات المختلفة للولايات الثلاث عشرة إلى حالة من الفوضى المالية خلال الحقبة الثورية. وكانت هناك رغبة قوية لواضعي الدستور في إنجاح نظام العملة القومية الواحدة. ومنحوا الكونغرس السلطة لإيجاد مثل هذا النظام.

ط- سلطات أخرى:

بالإضافة إلى السلطات السابقة يمتلك الكونغرس سلطات أخرى كثيرة نذكر منها: سلطة أشراف الكونغرس على إجراءات منح الجنسية مثل(كيف يصبح شخص ما، مواطنا أمريكيا ؟). وبراءات الإختراع وحقوق الطبع والموازين والمقاييس الموحدة. والقضاء الفيدرالي. ويستطيع الكونغرس إنشاء محاكم فيدرالية جديدة دون المحكمة الدستورية، أو تغيير الإختصاص أو بعض القضايا التي تطرح أمام المحاكم الفيدرالية الأولى.

السلطات الدستورية غير التشريعية:

أ- سلطة انتخابية احتياطية:

في حالة عدم حصول الرئيس ونائبه على أكثرية مطلقة من الأصوات يقوم مجلس النواب بانتخاب الرئيس، ومجلس الشيوخ يقوم بانتخاب نائب الرئيس ثانية. وقد مارس الكونغرس ذلك عندما فاز(جون آدمز) برئاسة الولايات المتحدة عام 1825عن طريق انتخاب مجلس النواب. وقد اختير كذلك(ريتشارد جونسن) من قبل مجلس الشيوخ عام 1937 لإشغال منصب نائب الرئيس.

وقد جاء تعديل الدستور الخامس والعشرين، الفقرة الثانية(عندما يشغر منصب نائب الرئيس)، يقوم الرئيس بتسمية نائب الرئيس ليتولى هذا المنصب بعد حصوله أغلبية الأصوات في مجلسي الكونغرس.

ب ـ سلطة دستورية:

تتيح هذه السلطة للكونغرس حق تعديل الدستور بثلثي أعضاء المجلسين، وكذلك تمنحه الحق في قبول ولايات جديدة في الاتحاد.

ج ـ سلطة إشراف على سير العمل في المرافق العامة، وعلى الموظفين الفيدراليين ومراجعة حساباتهم.

د ـ للكونغرس سلطة مشتركة مع الرئيس في تعيين السفراء والقناصل وأعضاء المحكمة العليا وكبار الموظفين الفيدراليين، وعقد المعاهدات بموافقة الكونغرس وبأغلبية الثلثين، وهذا ما يؤكد كون مجلس الشيوخ في كونه السلطة القانونية للمصادقة على المعاهدات التي تبرمها الولايات المتحدة الأمريكية مع الدول الأخرى.

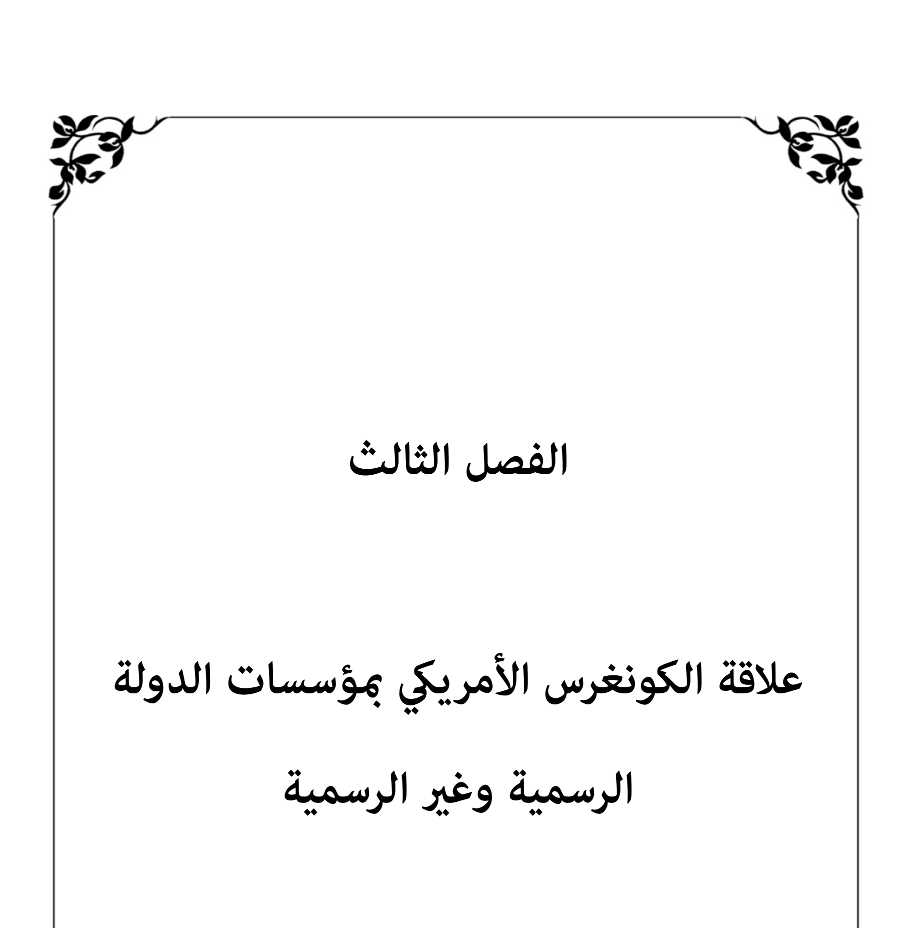
هـ ـ التصديق على التعيينات الرئاسية والمعاهدات: يتولى مجلس الشيوخ هذه الصلاحية، فعادة ما يصادق مجلس الشيوخ على اختيار الرئيس لمناصب الوزراء أو القضاة في المحكمة الدستورية العليا، كذلك يوافق على تعيين السفراء وكبار الموظفين.

إلا أنه في بعض الأحيان يرفض مثل هذه الاختيارات الرئاسية كما حصل مع الرئيس ريغان عند ترشيحه لـ(روبرت يورك) كقاضي في المحكمة العليا. وهذا التصرف نادر جداً، لان الكتل البرلمانية من أحزاب الرئيس تلعب دورا كبيرا في تبني ترشيحاته والدفاع عن اختياراته وأرائه داخل المجلس.

هذا وأن الرئيس يحتكر عملية صنع السياسة الخارجية وتنفيذها. إلا أنه في الفترة الأخيرة حرص الكونغرس على منح الرئيس إجراءات تشريعية ذات مسار سريع لتطبيق الاتفاقيات التجارية مثلا مع الدول الأخرى، وما أن تنتهي المفاوضات حتى يصوغ الرئيس مشروع قانون يقدم إلى الكونغرس، وفي غضون فترة محددة ينبغي على الكونغرس إنهاء إجراءاته. بالإضافة إلى انه يمنع إدخال تعديلات على مشروع القانون المقدم من قبل الرئيس، سواءً داخل اللجان، أو من قبل أي من المجلسين، وبهذا تطمئن الحكومات الأجنبية بان الكونغرس سيتصرف بسرعة إزاء المعاهدات التجارية.

وكمثال على ذلك، عندما طلب الرئيس بوش الأب من الكونغرس عام 1991 استمرار المسار السريع لإقرار معاهدة تجارية مع المكسيك أبلغت الممثلية التجارية للولايات المتحدة الأمريكية(كارلا _هيلين)، اللجنة المالية التابعة لمجلس الشيوخ، إن المسار السريع هو المشاركة الحقيقية بين الفرعين. فقد أكدت هيلين أن الكونغرس يمتلك دورا كاملا خلال العملية كلها لتشمل الأهداف التفاوضية بالتشاور الوثيق مع تقدم المفاوضات. لذا أعطى الرئيس بوش الكونغرس التزامه الشخصي بالتعاون الوثيق مع المفاوضات وبعدها. ورغم كون الرئيس ومجلس الشيوخ ينفردان بسلطة عقد المعاهدات، إلا أن حاجتهما للأموال اللازمة لتطبيق المعاهدات، تفتح الباب أمام مشاركة مجلس النواب للتدخل. أما سلطة إنهاء المعاهدات وإعادة تفسيرها فلم يشر إليها الدستور. وعلى مر السنين يتم إلغاء المعاهدات من خلال القوانين أو قرارات مجلس الشيوخ. أو عبر معاهدات جديدة، أو بإجراء رئاسي دون تخويل مسبق من الكونغرس.

و- سلطة رقابية: هناك سلطة متخصصة تمتلك لجاناً تحقيقية وظيفتها ممارسة الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية بشكل صارم. فهناك العديد من اللجان في الكونغرس تمارس نفوذا مهما لا يمارسه الرئيس نفسه. أبرزها لجان المخابرات والدفاع والخارجية، فمثلا تتابع لجنة المخابرات عمل أجهزة المخابرات وتتأكد من انسجامها مع الخط العام المتفق عليه عن طريق جلسات الشهادة التي تعقدها لمسؤولي المخابرات حيث ترفع التوصيات إلى الرئيس كي يصدرها بأمر رئاسي، إذا لم يعترض عليها. أي يمارس وظيفة عمل المخابرات، وهي تمثل قيدا على الرئيس، وكابحا لجماح بعض سياسته الخارجية.



الفصل الثالث

علاقة الكونغرس الأمريكي بمؤسسات الدولة الرسمية وغير الرسمية

الفصل الثالث

علاقة الكونغرس الأمريكي بمؤسسات

الدولة الرسمية وغير الرسمية

المبحث الأول:

علاقة الكونغرس بالمؤسسات الرسمية

قبل أن نبحث في العلاقة بين الكونغرس والسلطة التنفيذية يفضل أن نعرف ما هي السلطة التنفيذية. لكي يسهل علينا فهم العلاقة بشكل علمي وفي ظل الإطار الدستوري لكلتا المؤسستين.

- أولآ: مفهوم السلطة التنفيذية

1- **السلطة التنفيذية:** من حيث هي مؤسسة وموقع ووظيفة، كانت هي المسيطرة على امتداد التاريخ. فكثير من النظم السياسية كان يحكمها فرد واحد أو مجموعة واحدة من الأفراد يجمعون في أيديهم كل سلطات الحكومة.

ومع انه قد يوجد كيان تشريعي أو هيئة قضائية، إلا أنهما كانا خاضعين لإرادة السلطة التنفيذية. وفي مقابل هذا توجد مصطلحات أو أشكال قليلة للنظم التشريعية فإن كان عدد الألفاظ الدالة على مؤسسة ما يعتبر ميزانا لأهميتها في الثقافة والتاريخ، فإننا نجد السلطتين التشريعية والقضائية، أدنى مرتبة من السلطات التنفيذية.

وحيث توجد النظم البرلمانية، نجد السلطة قد انتقلت في القرن العشريـن إلى الهيئـة التنفيذية. ومع أن الدستور الأمريكي قائم على أساس فكرتين: فصل السلطات، وان يكبح كل فـرع مـن فـروع الدولـة الثلاثـة، سـلطة الفـرعين الآخـرين. وبهـذا تكـون الصـدارة للهيئـة التشريعية، إلا أننا نجد السلطة التنفيذية أصبح مكانها مهما، وارتفـع شـأنها بمـا فوضـه لهـا الكونغرس، أو ما تخلى عنه من بعض سلطاته. ولم تفلح كثـيرا حتـى الآن جهـود الكـونغرس لاسترداد بعض هذه السلطات، ولم تقلل هذه المحاولات كثيرا من أهمية الرئيس في السياسـة الحالية.

شغل منصب الرئاسة منذ البداية رجـال أقويـاء. فتومـاس جيفرسـون مـثلا اسـتخدم الرئاسة كجزء فعال من الحكومة. فكان هو المهيمن على الحكومة الفيدراليـة في زمانـه. ثـم أن المنصب نفسه نمت قوته في عهد جيفرسون وبعد مدتي رئاسة جيفرسون برزت في الواقـع مكانـة الكـونغرس. وظـل معظـم انتبـاه القـرن التاسـع عشر مركـزا عـلى رجـال الكـونغرس وأنشطته. ولم يبرز في ذلك القـرن إلا الرؤسـاء الأقويـاء وحـدهم، وأهمهـم انـدرو جاكسـون وأبراهام لنكولن. ولنكولن بوجه خاص اضطلع بسلطات كان الكـونغرس يمارسـها عـادة، بـل انه تجاهل الدستور أحيانا من اجل تحقيق تماسك الاتحاد. ومن وجهـة نظـر الكثـيرين مـن المؤرخين وعلماء السياسة حقق(لنكـولن) أقـوى سـلطة للرئاسـة في تـاريخ أمريكـا، ومـع أن ريتشارد نيكسون كان يؤيد فكرة تقيد السلطات الفدرالية، واسـتعادة الولايـة لسـلطاتها، إلا انه اضطلع بدور تنفيذي يضارع في ضخامته دور أي واحد مـن سـابقيه، ولعلـه كـان أوسـع دور عرفه التاريخ.

ويمكن تقسيم السلطة التنفيذية الفيدرالية إلى قسمين: أولهما الزعيم المنتخب ومرؤوسوه السياسيون (كادره الإداري). وهم حوالي ألفين من المعنيين تحت الهيمنة المباشرة للرئيس. ويشكلون معه القمة السياسية للفرع التنفيذي. وثانيهما البيروقراطيات التي تخضع حاليا للإيجار بموجب لوائح الخدمة المدنية على أساس الجدارة غالبا، لأعلى أساس الولاء (المحسوبية).

والرئيس هو المسؤول الذي يرعى أساسا عمل الدستور، وسلطاته ومسؤولياته محدودة في المادة الثانية من الدستور. حيث تنص صراحة على أن السلطة التنفيذية تخول لرئيس الولايات المتحدة الأمريكية.

وأما نائب الرئيس فهو أساسا صمام أمان، تحسبا لحالات فراغ منصب الرئيس. وليس لمنصب نائب الرئيس إلا سلطة واحدة في حد ذاتها، وهي رئاسة مجلس الشيوخ، والإدلاء بصوته لترجيح الاقتراع في حالة تعادل الأصوات. بل إن هذه السلطة ليست مذكورة في المادة التي تتناول السلطة التنفيذية. ولقد وصف أول نائب للرئيس ذالك المنصب بأنه((أتفه منصب يمكن أن يتصوره العقل أطلاقا)). ونيابة الرئيس لا أهمية لها من حيث هي خطوة إلى المنصب الأعلى. فقد خلف 13 نائب رئيس. رؤساءهم في منصب الرئاسة.

أما الأسباب التي أدت إلى نمو سلطة الرئاسة الأمريكية فهي أربعة:

أولها: ازدياد انغماس الولايات المتحدة خلال القرن العشرين في السياسة الدولية، وفي الحروب التي لازمت هذه الرئاسة.

ثانيها: لينمو الفرع التنفيذي كله حجما وسلطة. والدستور نفسه لم يـذكر إلا بصـورة عابرة الإدارات، الوزارات التنفيذيـة، ولم يقـرر شـيئاً بشـان دورهـا. وقـد نمـت البيروقراطيـة التنفيذية للحكومة الفيدرالية حتى صارت صفوة هائلة، يخدمها كـم هائـل مـن المـوظفين. فهي تستخدم اليوم نحو ثلاثة ملايين مـن العـاملين. وتنفـق ربـع النـاتج القـومي الإجـمالي. ووضع الرئيس من حيث هو رأس هذه البيروقراطية يخوله من السـلطة مـا يتجـاوز سـلطة الكونغرس بكثير.

فالكونغرس فيه حوالي عشرين ألفا من العاملين. وموازنة السلطة التشريعية ً صـغيرة جداً. وعلى وجه الخصوص نجـد أن السـيطرة عـلى الموازنـة التنفيذيـة التـي هـي في الواقـع الموازنة القومية المخولة للرئيس بواسطة الكـونغرس نفسـه في سـنة 1921 سـمحت للـرئيس وهيئة معاونيه أن يشكل السياسة القومية، في أقصى الحدود التي يمكن تشكيلها بالمال.

وثالثها: تأثير التطورات التكنولوجية وما طـرأ عـلى المجتمـع مـن تغيـيرات في القـرن العشرين، جعلت الرئيس ابرز شخصية سياسية. فالجمهور يعرف فيه رأس النظـام السـياسي فكل أمريكي يعرف اسم الرئيس على العكس من أسماء أعضاء الكونغرس وفي مقدور الرئيس أن يأمر بظهوره على شاشة التلفزيون، وان يملي شروط ذلك الظهور وأحواله، ونشـاطاته لهـا في العـادة الصـدارة في نشرات الأنبـاء وهـي صـدارة لا يمكـن أن يباريـه فيهـا احـد أعضـاء الكونغرس بل لعل الكونغرس بأسره لا يباريه فيها أيضا.

ورابعها: إن التاريخ السياسي للولايات المتحدة منذ سنة 1932 حال دون المرشحين ذوي الاتجاهات السلبية إلى رئاسة الإدارة الأمريكية. فمعظم الرجال الذين تباروا على هذا المنصب في الأربعين سنة الأخيرة، كانوا من ذوي الشخصيات القوية، وكانت ميولها واضحة لتوسيع سلطان الرئاسة، بصرف النظر عن فلسفاتهم السياسية الشخصية من حيث دور الحكومة الفيدرالية.

2- **الرئاسة هي المؤسسة التنفيذية في الدستور الأمريكي، وتتكون من:**

● أولا: الرئيس: الدستور يخول الرئيس في السلطة التنفيذية في المادة الثانية، الجزء الأول الفقرة الأولى، لان وجود الرئيس ومعه مؤسسة الرئاسة التي يكون هو المسؤول الأول عنها، يمثلان وحدة موحدة فريدة في نظام الحكم العام في الولايات لمواجهة الصراع مع الكونغرس، التي تمثل فيه المصالح القطرية تمثيلا أكيدا. الرئيس في الدستور الأمريكي يشترط الدستور في الرئيس الأمريكي توفر الشروط الآتية:

1- **الأهلية: والأهلية تكتمل من خلال ما يأتي:** أن يكون أمريكيا بالولادة، ولذلك فمن يحصل على الجنسية الأمريكية بطريقة التجنس لا يحق له أن يرشح نفسه لشغل منصب الرئاسة، حتى يكون انتماؤه قويا بالدولة التي يرغب أن يكون رئيسا لها

2- **الإقامة في الولايات المتحدة:** إذ يشترط أن يكون المرشح قد أقام لمدة أربع عشرة سنة في الولايات المتحدة. ويبدو أن هذا الشرط يقصد به التحقق من ارتباط المرشح بالتراب الوطني.

3- **أن يكون بالغا من العمر خمسة وثلاثين عاما**، حتى يكتمل نضجه السياسي ويكون مؤهلا للبت في المسائل ذات الطابع القومي، سياسية كانت أم عسكرية أم اقتصادية.

ب_ مدة ولايته: لقد حددت المادة الثانية من الدستور ولاية الرئيس مدة أربع سنوات، كما ورد في البند الأول من الفقرة الثانية، ولم توضح إمكانية تحديدها، لأن طبيعة صياغة هذه المادة جرى في عالم كان حكم الملوك هو السائد، لهذا جاء ذلك النص كي يحكم مدى الحياة. صحيح انه يحتاج إلى إعادة انتخابه كل أربع سنوات، لكن لم يوضح حداً أقصى لتوليه الحكم. كما نص الدستور على تعيين خليفة، هو نائب الرئيس، يتسلم الحكم عند وفاة الرئيس، تماما كما يفعل ولي العهد عند وفاة الملك، لكن واشنطن كان يعتقد انه إذا أريد للحكم الجمهوري أن يثبت ويستمر، فلا بد من أن تتم الخلافة بالاقتراع الشعبي وليس بالوراثة. وعندما تصل مدة الحكم إلى نهايتها، يعزل الرئيس من الحكم طوعا وقد ظل هذا التقليد مستمرا طيلة مائتي عام تقريبا إلى أن انتخب فرانكلين د. روزفلت لمدة رئاسية ثالثة عام 1940. ثم لفترة رئاسية رابعة عام 1944.

وتم تعديل الدستور عام 1951بحيث حددت ولاية الرئيس القصوى لمدتين رئاسيتين اثنتين كل منهما أربع سنوات. والغاية من هذا التحديد ليس أضعاف سلطة الرئيس، وإنما من أن لا يصبح حاكما مستبدا.

ج- انتخاب الرئيس:تجري انتخابات الرئيس كل أربع سنوات وبالتحديد في أول يوم ثلاثاء من شهر تشرين الثاني على وفق شروط الدستور في المادة الثانية، الفقرة الأولى من الجزء الأول، وتكون على أربعة مراحل مختلفة. في المرحلة الأولى والثانية يقوم كل حزب باختيار مرشحه للرئاسة، ومرشحه لنيابة الرئاسة (نائب الرئيس). حيث يختار مندوبو كل حزب في مؤتمر عام، مرشح الحزب للرئاسة ونائبه. وتقرر ذلك منذ عام 1830، وبعد أن كان يعود أمر هذا الإختيار إلى لجنة الحزب وحدها. أما المرحلتان الثالثة والرابعة، فتجريان على وفق ما نص عليها الدستور في المادة الأولى، الفقرات الست من الجزء الأول.

إن ناخبي الدرجة الأولى الذين يقومون بانتخاب المندوبين، إنما يختارون في واقع الأمر رئيس الجمهورية. وبسبب النظام الحزبي، فأن اختيار الشعب للمندوبين يقوم على أساس حزبي. واختيار المرشح نفسه يقوم على أساس حزبي أيضا. لهذه الأسباب يرى العقد الدستوري إن انتخاب الرئيس يتم من وجهة النظر العملية عن طريق الانتخاب المباشر، أي على درجة واحدة، لأن إجراءات الدرجة الثانية هي إجراءات شكلية. ومن يحصل على 270 صوتا من أصوات الناخبين البالغ عددهم 538 صوتا (435 عدد النواب + 100 عدد الشيوخ +2 عن مقاطعة كولومبيا + الحزب المرشح المستقل).أي من يحصل على نصف العدد الكلي من الأصوات + 1 يصبح رئيسا للجمهورية. وإذا تعذر ذلك يؤول اختيار الرئيس إلى مجلس النواب، حيث يصوت الأعضاء من كل ولاية، ولمقاطعة كولومبيا أيضا صوت واحد فقط.

ويتم تنصيب الرئيس الجديد في العشرين من كانون الثاني بعد الإنتخابات العامة. أما السمة الكبرى للمعارك السياسية الأمريكية في الربع الأخير من القرن العشرين، فهي نفقاتها. ففي أول انتخاب للنكولن أنفقت الأحزاب 100 ألف دولار. تحدث انتخابات الرئاسة على مرحلتين: الأولى هي التي تسمى بمرحلة الانتخابات التمهيدية، والثانية هي المرحلة النهائية التي يحكمها(المجمع الانتخابي).

أما الانتخابات التمهيدية فهي تلك المرحلة التي يقوم بها كل حزب باختيار مرشح واحد من بين مرشحيه. فيصبح هو المرشح الذي سيخوض المعركة ضد مرشح الحزب الآخر في معركة الخريف. وفي فبراير من كل عام تبدأ رسميا الانتخابات التمهيدية الرئاسية وتنتهي بانعقاد المؤتمر العام لكل من الحزبين الكبيرين والذي يعلن فيه عن المرشح الفائز بترشيح الحزب.

والانتخابات التمهيدية لا تتم كلها في يوم واحد. فهي تنعقد في كل ولاية على حدة وهي مسألة يحددها الحزب أحيانا والولاية أحيانا أخرى.

هذا وإن الولايات تقوم بالتنسيق مع الأحزاب في إدارة عملية الانتخابات التمهيدية ووضع القواعد الحاكمة لها في الغالب.

وقد بدأ العمل بنظام الانتخابات التمهيدية في أوائل القرن العشرين. وكانت ولاية ويس كونسن هي أولى الولايات التي طبقته في عام 1905 ثم تلتها ولايات أخرى، وأن لم يتم تعميم ذلك النظام حتى النصف الثاني من القرن نفسه. فحتى انتخابات عام 1968 كانت هناك 14 ولاية فقط هي التي اتبعت ذلك النظام.

إن الذين كتبوا الدستور الأمريكي، قد رأوا أن اختيار الرئيس بالانتخابات المباشرة يعطيه قوة مذهلة، ويصبح خطرا على مبدأ الرقابة والتوازن. لذلك كانت إحدى الاقتراحات المهمة التي قدمت في مداولات كتابة الدستور، هي جعل انتخاب الرئيس يتم عبر المؤسسات التشريعية. ولكن تأكد بأن هذا الاقتراح يخل أيضا بمبدأ التوازن والرقابة, ويعطي للمؤسسة التشريعية قوة وتفوق على المؤسسة التنفيذية.

أخيرا تم تصميم نظام يفصل انتخاب الرئيس بشكل كامل، وبين انتخاب أعضاء المؤسسة التشريعية. إلا أن هذا التصميم يعطي الكونغرس ميزات مهمة، فيها إزاحة الرئيس إذا أدين بالخيانة العظمى والجرائم الكبرى. وكذلك من حق الكونغرس اختيار الرئيس في حالة انقسام أعضاء المجمع الانتخابي على أنفسهم بالتساوي بين المرشحين، واستحال اتفاقهم على شخص واحد لتولي هذا المنصب. كما إن الدستور احتفظ للكونغرس بالحق في تحديد موعد نهائي لإختيار(أعضاء المجمع الانتخابي). تم تحديد موعد اجتماعهم كل في ولايته لانتخاب الرئيس.

كما أعطى الدستور الكونغرس حقه، اعتماد تلك النتائج التي تصل من الولايات المختلفة وإعلان اسم الفائز. ثم احتفظ له بأن يكون صاحب الكلمة الأخيرة في اختيار الرئيس ونائبه، إذا لم يفلح هؤلاء الناخبون في التصويت بالأغلبية لأحد المرشحين.

وقد نص الدستور على إن الكونغرس يحدد وقت اختيار المنتخبين، واليوم الذي يجتمعون فيه للتصويت على اختيار الرئيس. وهو اليوم الذي يكون واحدا في كل الولايات.

وعليه أصدر الكونغرس قانون ينص على اجتماع المنتخبون في عواصم ولاياتهم في يوم الاثنين الذي يتلو ثاني أربعاء من شهر ديسمبر، وذلك لانتخاب الرئيس ونائبه، على أن يتم ذلك قبل الموعد أعلاه بستة أيام.

ثم ينص الدستور على أن الناخبين في كل ولاية يقومون بعد التصويت بتوقيع النتيجة وختمها بخاتم الولاية، ثم إرسالها إلى رئيس مجلس الشيوخ. عندئذ تعقد جلسة مشتركة لمجلس النواب والشيوخ برئاسة رئيس مجلس الشيوخ.

بعدها تقوم جلسة مشتركة لمجلس النواب ومجلس الشيوخ برئاسة رئيس مجلس الشيوخ، يتم فيها فتح مظاريف كل الولايات، وعد أصوات المنتخبين. ويكون الفائز هو المرشح الذي يحصل على أغلبية أصوات المنتخبين من كل الولايات وإذا لم تحسم نتيجة الانتخابات لأحد المرشحين بحصوله على الأغلبية، يصبح الاختيار من حق الكونغرس وينص الدستور على أن يقوم مجلس النواب فورا بالتصويت لمنصب الرئاسة، على أن يكون لكل ولاية صوت واحد. ويكون النصاب القانوني هو ثلثي الولايات. ويفوز المرشح الذي يحصل على أغلبية أصوات الولايات كلها(أي الولايات الخمسين). بينما يتم انتخاب نائب الرئيس وفق نفس القواعد، ولكن من قبل مجلس الشيوخ فقط.

وهكذا نرى أن العوامل ذات التأثير المباشر على مجريات العملية الانتخابية لمنصب الرئاسة، لا تتوقف على الدور الذي يلعبه الناخب الأمريكي، بل إن هناك الإطار الدستوري والقانوني، فضلا عن القواعد والترتيبات المختلفة، إضافة إلى طبيعة الأحزاب الأمريكية زائداً دور جماعات الضغط والمصالح.

فليس صحيحاً أن الديمقراطية الأمريكية تعني أن الناخب الأمريكي هو الأول والأخير في من يصبح رئيسا للدولة. إذ توجد عوامل واعتبارات عديدة تخرج عن سيطرة هذا الناخب بل وتقيد من دوره. واهم هذه القيود هو (المجمع الانتخابي)، الذي هو انتخاب غير مباشر في جوهره، لأنه نظام يعني أن الولايات لا الأفراد، لها دور محوري في تحديد من يرأس الولايات المتحدة الأمريكية. فصوت الناخب يتحدد وزنه بناء على الولاية التي يدلي فيها بصوته.

وأن النظام الانتخابي المتبع نفسه له تأثيره المباشر على حدود دور الناخب. فالولايات المتحدة تتبع نظام (أعلى الأصوات) وليس الأغلبية في حساب الأصوات. بمعنى إذا فاز المرشح (أ) بنسبة 45% من الأصوات، بينما حصل المرشح(ب) على 44%، فان المرشح (أ) يصبح هو الفائز رغم انه لم يحصل على أغلبية الأصوات.

وهو يعني أنه من الممكن أن يفوز احد المرشحين بمنصب الرئاسة، بينما اختارت الأغلبية _ من الناحية العملية _ مرشحا غيره. فعلى سبيل المثال، فاز كلينتون بمنصب الرئاسة عام 1992 بعد أن حصل على 43% فقط من الأصوات، ذلك لأنه كان المرشح الحاصل على أعلى نسبة من الأصوات بالمقارنة ببوش الأب الذي حصل على 39%. بينما حصل بيرو على 19%.

إذا أضفنا إلى ذلك الدور الذي يلعبه أصحاب الأموال. فان الصورة تصبح أكثر وضوحا. لأن النظام الأمريكي ينحاز بوضوح لأصحاب المال على حساب من لا يملكونه.

يتضح مما سبق أن الدستور الأمريكي قد صمم نظاما يقوم عمدا على وضع قيود على دور الناخب الأمريكي ويجعله دائما تحت سيطرة النخبة.

تمويل الانتخابات: في سنة 1952، وهي آخر معركة انتخابية هامة أديرت تقريبا بدون تلفزيون انفق الحزبان 140 مليون دولار منها 11.5 مليون دولار على سباق الرئاسة. وفي سنة 1972 بلغت النفقات 400 مليون دولار. ونيكسون ومكجفرن وحدهما انفقا 94 مليون دولار وكانت نفقات نيكسون تزيد على نفقات مكجفرن بحوالي 16 مليون دولار.

والتحول إلى التمويل العام في سنة 1974 غير الإنفاق الحزبي لسباق الرئاسة بإدخال حدود على التمويل. فالحكومة الفيدرالية خصصت 70 مليون دولار للسباق. وبلغ مجموع ما أنفقه الـ23 مرشحا للرئاسة حوالي 14 مليون، وأن انتخابات الكونغرس صارت الآن مصدرا" كبيرا" للإنفاق، فوصلت إلى 100 مليون في سنة 1976 وزادت إلى 150 مليونا" في سنة 1978(وكانت جميع نفقات العام التالي لكل الإنتخابات البرلمانية في بريطانيا ثلاثة ملايين دولار فقط). وتجاوز عدد من المرشحين الفرديين المليون دولار من النفقات من مالهم الخاص.

وقد جعلت المحكمة العليا ذلك إلى حد ما بإصدارها حكما بعدم دستورية وضع حد لاكتتاب المرشح لنفسه ماله. وقد انتفع الأثرياء انتفاعا واضحا من هذه القاعدة، ولاسيما عندما تعرف إن أكثر المرشحين تمويلا، نادرا" ما يفشل.

ومن المفارقة إن بعض المرشحين الذين يواجهون معارضة ضعيفة، أو لم يواجه معارضة، جمعوا أموالا ضخمة لم ينفقوها كلها، بل احتفظوا بها لاستخدامهم الشخصي، وليس هنالك قانون فيدرالي يحرم هذا.

ويتصدر السيناتور جيسي هلمز من كارولينا الشمالية قائمة الإنفاق الفردي. فقد انفق 7,5 مليون دولار . وأسباب هذا التصاعد في النفقات يمكن إرجاعها إلى تغييرات جذرية حدثت أيام لنكولن. ومن بين هذه الأسباب، التضخم وارتفاع نفقات الأعمال.كما أن السكان تضاعفوا سبع مرات. ونسبة أكبر صار لهم حق الانتخاب. وتغيرت أيضا تقنيات المعركة للوصول إلى هذا الجمهور العريض من الناخبين، ومصروف النشرات التي تكلف ملايين الدولارات. وإنتاج الإذاعات السياسية وشراء أوقات تلفزيونية تكلف أكثر من هذا كثيرا".

وعامل آخر هو أساليب استطلاع الـرأي العـام الحديثـة المحنكـة. وكـذلك اسـتخدام المديرين السياسيين المحنكين الباهضي الأجور.

لذلك يعد بعضهم إن الولايـات المتحـدة دولـة غـير ديمقراطيـة، ذلـك أن المـواطن لا يختار الرئيس بمحض أرادته، وإنما ذلك تقرره وسائل الإعـلام المختلفـة. لـذلك تكـون تكلفـة الحملات الانتخابية عالية جدا. والتقاء" مع ذلك الـرأي، أعلـن غـارل هـارت مرشـح الحـزب الديمقراطي في انتخابات الرئاسة عام 1988، انسحابه من الاسـتمرار في المعركـة للوصـول إلى البيت الأبيض، معللا" ذلك بالقول((إنني ارفض أن اعرض نـفسي وأسرتي وأصـدقائي وغـيرهم من أشخاص أبرياء للمزيد من الشائعات والقيل والقال)). وأضاف((إن الموقـف ببسـاطة لم يعد يطاق، فالنظام المعمول به في الانتخابات الرئاسـية لـيس أكـثر مـن مهزلـة تتحـول فيهـا صحافة هذه الأمة إلى قناصة، ويتحول المرشحون للرئاسة إلى فرائس... وإذا ما اسـتمر تـدمير كرامة الناس وشرفهم على هذا النحو فان هذا النظام سيدمر نفسه في نهاية المطاف)).

د ـ سلطات الرئيس: وتناقش سلطات الرئيس على ثلاثة أقسام:

أ- السلطة التنفيذية وتشمل ما يأتي:

أولا – تنفيذ القوانين وفرضها، وذلك بموجب سـندين دسـتوريين هـما القسـم الـذي يؤديه، والإهتمام بتنفيذ القوانين بإخلاص.

ثانيا- توجيه الإدارة، كونه رئيس الإدارة أو المنفذ الرئيس، ويتم تنفيذ ذلـك التوجيـه داخل المكتب التنفيذي، أو مؤسسة الرئاسة التابعة لإشراف الرئيس وإدارته.

ثالثا- سلطة إصدار الرسوم والأوامر، وتكون هذه الرسوم أو المراسيم أو الأوامر سارية المفعول للقانون الفيدرالي، شرط عدم خرقها لعمل الكونغرس في صنع القوانين.

رابعا- سلطة التعيين للموظفين الفيدراليين والسفراء والوزراء والقناصل والقضاة وضباط القوات المسلحة ورؤساء الوكالات المهمة والوكلاء المفوضين للولايات المتحدة ورؤساء البريد, شرط موافقة مجلس الشيوخ بذلك.

خامسا- سلطة إقالة الموظفين باستثناء الاتهام الذي يمكن الكونغرس من إقالة الفيدراليين، من الفيدراليين ألسابقي الذكر.

سادسا- السلطات الدبلوماسية: فهو المبادر الأول في أبرام المعاهدات (بموافقة ثلثي مجلس الشيوخ)، وتعيين الدبلوماسيين والقناصل. (ويخضع هذا التعيين لموافقة مجلس الشيوخ)، واستقبال الدبلوماسيين الأجانب وموظفي القنصليات، وسلطة الإعتراف بالدول الأجنبية وهو الممثل الحقيقي لأمريكا في علاقاتها الخارجية.

سابعا- سلطة أبرام المعاهدات بموافقة مجلس الشيوخ.

ثامنا- سلطة عسكرية: بموجب الدستور هو القائد الأعلى للجيش والأسطول الأمريكي، وليس هناك مانع من قيادته للقوات شخصيا.

ب- السلطة التشريعية، وتكون كما يأتي:

أولا- يتمتع الرئيس الأمريكي بنفوذ واسع في مجال التشريع، لأنه من حقه الدستوري اقتراح القوانين والاعتراض على القوانين التي يقرها الكونغرس. وهذا النفوذ يبدو بين أعضاء حزبه في الكونغرس.

إلا أنه لا يملك سلطات القوة إذا ما قورن بالكونغرس الذي لديه لجانا تشريعية تمتلك إرادة شبه مستقلة عن الكونغرس غالبا. ويزول تأثير الفيتو إذا ما صادق المجلسان على القانون المعترض عليه من الرئيس بأكثرية ثلثي أعضاء الكونغرس.

ثانيا- بإمكان الرئيس استدعاء الكونغرس إلى جلسات في الظروف الاستثنائية.

ثالثا- سلطة إصدار تشريعات تحت مرجع الكونغرس لمساعدة تشريع عام مع قواعد مفصلة لها تأثير القانون.

رابعا- يضطر الوزراء إلى الحضور أمام لجان الكونغرس في سبيل إقناع أعضائها بأهمية المشروعات التي يكون من الصالح العام الموافقة عليها. لهذا فأنهم يناقشون سياستهم على أساس الواقع السياسي وليس على أساس قاعدة دستورية.

خامسا- يعمد الرؤساء إلى طرح أفكار معينة في رسائلهم السنوية عن أحوال الاتحاد، قد تكون مصدرا لاقتراح مشروع قانون ما.

ج- السلطة القضائية: العملية القضائية -كمؤسسة- إنما هي تعني قلب النظام السياسي، فحتى في ابسط المجتمعات تنظيما، وأقلها أدوارا تخصصية، وربما كان دور القائد في حسم النزاعات أهم وابرز أدواره في معظم الأحيان. وعندما يصبح تنظيم المجتمع أكثر تعقيدا، يتولى القائد مسؤوليات أخرى في دوره-كقاض-.

وأخيرا مع زيادة التعقيد واكتساب موارد اقتصادية كافيه، قد تبرز مؤسسة متخصصة، هي السلطة القضائية، للفصل في المنازعات. وبصرف النظر عن الشكل الذي يتخذه النظام القضائي، فدوره السياسي الأساسي هو بعينه دائما، تمكين المجتمع من السيطرة على الصراع (وليس استئصاله).

وقد يستخدم النظام العنف أو التهديد بالعنف لتدعيم قراراته، ولكن كملاذ أخير فحسب. وإذا لم يكن الإذعان طواعية لمعظم القرارات، فالنظام إذن لا يعمل كما يجب، وإذا كان العنف هو الجزاء الوحيد، فقد تكون نفقات التطور الاجتماعي عالية جدا. وعندما يهبط القبول العام للنظام القضائي، وينتحل كل شخص لنفسه من جديد دور القاضي، يختفي الاستقرار والشرعية من النظام السياسي. فاحترام القانون هو حياة النظام السياسي.

والسلطة القضائية تكون كالآتي:

أولا: هي سلطة تعيين مسؤولين عامين مهمين، كالقضاة الفدراليين بمن فيهم أعضاء المحكمة العليا، ويخضع لمصادقة مجلس الشيوخ. يخول الدستور الرئيس بالعفو عن الإعدام، وأنواع العفو الأخرى للجنح المرتكبة ضد الولايات المتحدة، عدا حالات الخيانة. بيد أن الغالب في ذلك اخذ العفو شكل تخفيف الحكم. ولا يستطيع إصدار العفو في حالات العزل من الوظيفة.

ثانيا نائب الرئيس: قرر الدستور في الفقرة السادسة من المادة الثانية، الجزء الأول، في حال تنحية الرئيس من منصبه، أو في حالة وفاته، أو استقالته، أو عجزه عن القيام بأعباء وسلطات هذا المنصب، تنقل هذه الأعباء والسلطات إلى نائب الرئيس.

وعليه أريد بمنصب نائب الرئيس أن يكون صمام أمان، تحسبا لحالات فراغ منصب الرئيس. لكن الواقع العملي والتطور الدستوري، وبخاصة التعديل الخامس والعشرين عام 1967، قد غير من عملية انتخاب نائب الرئيس، وأصبحت كالآتي: ينص التعديل على إمكانية عودة الرئيس إلى استئناف قيامه بأعباء الرئاسة في حال شفائه، ويمكنه من تسمية نائب الرئيس، بموافقة الكونغرس عندما يخلو هذا المنصب من النائب.

وقد طبق مرتين في عام 1974. الأولى عندما استقال نائب الرئيس(سبيرو اغنيو)، وتم إحلال جيرالد فورد محله. والثانية بعد استقالة الرئيس نيكسون، عندما اقترح الرئيس فورد ترشيح حاكم نيويورك آنذاك (نيلسون روكفلر) لمنصب نائب الرئيس ووافق الكونغرس على ذلك.

وليس منصب نائب الرئيس من الناحية العملية والدستورية من الأهمية، ألا وهي رئاسة مجلس الشيوخ، لكن لا يدلي بصوته فيه إلا في حالة تعادل الأصوات وذلك لكسر التعادل. كما إن هذه السلطة ليست مذكورة في المادة التي تتناول السلطة التنفيذية. **أما سلطات نائب الرئيس ومسؤولياته، فهي مقررة دستوريا كما يأتي:**

1- ترؤس مجلس الشيوخ.
2- الإدلاء بصوته عند الضرورة وبموجب القوانين العامة في مجلس الشيوخ.
3- يرشح خمسة طلاب للكلية البحرية.
4- يعين أربعة شيوخ للمجلس.
5- يعين طالبين في الكلية العسكرية.
6- يوقع القرارات قبل إرسالها للرئيس.

7- يكون عضوا" في مجلس الأمن القومي، وله أن يعين عددا" مـن الأعضـاء لـبعض اللجان.

8- حضور اجتماعات الرئيس مع وزرائه.

ونيابة الرئيس لا أهمية لها إلا من حيث هي مرقاة إلى المنصب الأعلى. فقـد وصـف أول نائب للرئيس ذلك المنصب بأنه(أتفه منصب يمكن أن يتصوره العقل أطلاقا")وقـد تركـز الاهتمام بصورة رئيسية على فورد كان وروكفلر باعتبارهما أول نـائبي رئـيس غـير منتخبـين. وعلى فورد لكونه الخلف المؤكد تقريبا لنيكسون أثناء احتدام أزمة ووترگيـت. هـذا وتجـدر الإشارة إلى أن 13 نائبا" للرئيس قد خلفوا رؤسائهم في منصب الرئاسة.

ثالثا: مجلس الوزراء: لم يكن لمجلس الوزراء اسم يذكر في الدسـتور الأمـريكي. ولكـن جاء في لجنة وضع التفصيلات نتيجة مناقشات وضع الدستور، عندما اقترح كل من مـوريس وشارل ينكي، تكوين مجلس استشـاري خـاص بجانـب الـرئيس، يتكـون مـن رئـيس مجلـس الشيوخ، ورئيس مجلس النواب ورئيس المحكمة العليا ورؤسـاء المصـالح والإدارات للشـؤون الخارجية والخدمات والحرب والبحرية والمالية. وغيرهم ممن يرى ضرورة دعوتهم. ولم يـتم طرح ذلك للتصويت إلا بعد أن اقترح في اللجنة((إن الـرئيس يسـتطيع أن يطالـب الموظـف الرئيس في كل من الإدارات التنفيذية بتقديم رأيه كتابة" فـيما يتعلـق بـأي موضـوع يتصـل بالواجبات الخاصة بمنصبه)).

ويسمى مجلس الوزراء بمجلس الرئيس أحيانا". إذن فكرة المجلس ما هي إلا لمعاونة الرئيس. ويتكون المجلس من نائب الرئيس(إذا شاء الرئيس ذلك) ورؤساء الإدارات(الوزراء) وبعض الموظفين المهمين في البيت الأبيض، مثل مستشار الأمن القومي. وفي هذه الحالة يكون الوزراء مسئوولين أمام الرئيس مباشرة (ما عدا الاتهام كسلطة للكونغرس) والذي يمتلك حق أقالتهم أيضا".

أما فيما يتعلق بالوزارات فأن الدستور لا يسميها ولا يصف مهماتها، ولا يحدد مؤهلات الوزير. لكن هي ضرورة عملية، كان من المستحيل على الرئيس القيام بواجباته الرئاسية دون اللجوء إلى المشورة وطلب المساعدة من الوزارات. أما فيما يتعلق بطريقة اختيار الوزراء فتتم من خلال الرئيس، شرط موافقة مجلس الشيوخ ومشورته. **بيد أن هناك كوابح تحد من عملية الاختيار مفادها ما يأتي:**

1- طبيعة المجتمع الأمريكي، كونه مجتمعا تعدديا" يضم أقليات متعددة ذات أصول عنصرية قومية ودينية ولغوية مختلفة.

2- الثنائية الحزبية المتمثلة بوجود حزبين لهما أنصار فيهم مختلف الكفاءات والرئاسة نابعة منهما.

3- كون المجتمع الأمريكي مجتمعا رأسماليا" فيه كبرى الشركات الرأسمالية والمصارف والمصانع المختلفة.

4- قوة جماعات الضغط وتعددها في المجتمع الأمريكي.

لذلك تكون بواعث الاختيار على وفق ما يأتي: **سياسية**: كالاستعانة بمناصريه من حزبه الكفوئين، أو من البارزين من الحزب الآخر، أو التعيين كمكافأة على الجهود التي بذلت وأدت لانتخاب الرئيس، لأشخاص لا يمتون بصلة حزبيه، أو تعيين احد أعضاء الكونغرس أو ألاختيار على أساس التوزيع النسبي الجغرافي.

أ- **غير سياسية**: كأن يكون الاختيار على وفق مصالح تربط الرئيس بأصدقائه أو سكرتيريه، أو مديري المصارف، أو لأسباب دينية مذهبية أو أسرية، أو بسبب الكفاءة كأساتذة الجامعة.

والوظيفة الأساس للوزير هو ليس بوصفه سكرتيرا أو مستشارا للرئيس يقدم له المشورة، وإنما هي مسؤولية اكبر تتعلق بتوجيه نشاطات الحكومة وإداراتها في المجالات المحددة، الداخلة في اختصاص وزارته، فيعمل داخل كل وزارة آلاف الموظفين، ولها مكاتب في جميع أنحاء الولايات المتحدة، كما في واشنطن العامة، وتتألف من مديريات ودوائر ومكاتب في جميع أنحاء الولايات المتحدة، كما في واشنطن العاصمة. وتتألف من مديريات ودوائر ومكاتب ومصالح كل منها يتولى مهمات معينة. وبالتأكيد إن مهمات كل وزارة تختلف عن الوزارات الأخرى. فمثلا وزارة الخارجية، يعتبر وزير الخارجية فيها ارفع مستوى تنفيذي بعد الرئيس ونائبه. وهو مستشاره الأول، ولكنه ليس الوحيد في حقل الشؤون الخارجية.

رابعا المكتب التنفيذي: تأسس هذا المكتب ضمن خطة تجميع المؤسسات عام 1939، ومن ثم أصبح فيما بعد يضم المكاتب التنفيذية آلاتية:

1- مكتب المساعدين الشخصيين للرئيس في البيت الأبيض.

2- مكتب الإدارة والميزانية.

3- مكتب المستشارين الاقتصاديين.

4- مجلس الأمن القومي.

5- مكتب الممثل الخاص للمفاوضات التجارية.

6- مجلس مستشاري البيئة.

7- مجلس مستشاري البلدية.

8- مكتب سياسة المواصلات السلكية واللاسلكية.

9- مجلس مستشاري الاقتصاد السياسي.

10- مكتب الدعاوى الخاص بمكافحة المخدرات.

11- مجلس مستشاري تثبيت الأسعار والأجور.

12- مكتب مستشاري السياسة الفنية العملية.

وبعد موافقة الكونغرس على تشكيلة المكتب هذه، حدد له الرئيس الاختصاصات الآتية:(اختصاصات المكتب التنفيذي):

1- مساعدة الرئيس في مجال التوجيه الاقتصادي للإدارة الحكومية.

2- مساعدة الرئيس بالتشريعات المقترحة والتوصيات اللازمة لتعديل تشريعات المنظمات الحكومية.

3- وضع الخطط اللازمة للتطور الإداري الحكومي على مستوى التنظيم والنمو والتكيف مع المستجدات.

4- المساعدة في مجال إعداد القرارات الإدارية المقترح إصدارها ونشرها.

5- معاونة الرئيس في إعداد الميزانية العامة وصياغة البرامج المالية الحكومية.

6- التنسيق بين النشاطات الإحصائية الاتحادية.

7- الإشراف والرقابة على إدارة الميزانية العامة.

8- إحاطة الرئيس بمدى تقدم وفاعلية أوجه النشاط لمختلف المنظمات الحكومية.

يمكن توفير الدعم اللازم لمركز الرئيس في المؤسسة التنفيذية من خلال تحقيق الأهداف الآتية:

1- تعزيز السلطة التنفيذية من خلال زيادة الملاك.

2- تمكين الرئيس من معرفة التفاصيل كلها عما يدور في الولايات المتحدة.

3- تنظيم وقت الرئيس لدراسة ومعرفة جميع المشكلات عن طريق المقترحات والتوصيات المقدمة له.

4- معاونة الرئيس بتخفيف ما ينوء به هذا المركز من مشكلات.

5- إيجاد التصور المسبق للرئيس عن طريق المعلومات لكي يتسنى له اتخاذ القرارات الدقيقة.

6- حسم المشكلات واتخاذ القرار بصددها بناءً على الموافقة المماثلة لها سابقا من لدن الرئيس.

7- الحفاظ على معلومات المؤسسة التنفيذية.

ثانيا علاقة الكونغرس بالسلطة التنفيذية: إن طبيعة العلاقة بين الكونغرس والرئاسة بشأن عملية التشريع تختلف من رئيس إلى رئيس، ومن كونغرس إلى آخر وفق اعتبارات عديدة، يتعلق بعضها بالبيت الأبيض وبعضها بالكونغرس الذي يعمل معه. وتتأثر أيضا بعوامل أخرى تتعلق بالبيئة السياسية الداخلية والخارجية.

صحيح إن السلطة التشريعية من اختصاص الكونغرس بناء على ما جاء في الدستور الأمريكي من نصوص تضع الكونغرس في القلب من العملية السياسية، حيث منح صلاحيات هائلة بالمقارنة بغيره من المؤسسات. إلا أن واضعي الدستور الأمريكي هدفوا إلى إنشاء حكومة فيدرالية ذات صلاحيات تمكنها من خدمة المواطنين، ولكنها في نفس الوقت محددة بقيود لا تسمح بالتجاوز على حقوق الولايات.

إلا أن الدستور قد أعطى للرئيس عددا من الصلاحيات في مجال التشريع، فرغم أن الدستور ينص على أن يقوم الكونغرس بإصدار كل التشريعات (البند 18 من الفقرة الثامنة، من المادة الأولى للدستور).

إلا انه قد نص أيضا على انه يجوز للرئيس أن يحدد في خطاب حالة الإتحاد الذي يلقيه في يناير من كل عام، الخطوط العريضة لبعض التشريعات، ويترك أعداد تفصيلاتها للكونغرس، بل يمكن للرئيس أن يتقدم بنفسه للكونغرس بمشروع قانون، وذلك إذا ما رأى في ذلك(ضرورة وأولوية).(الفقرة الثالثة من المادة الثانية من الدستور).

كما منح الدستور للرئيس صلاحية أخرى مهمة، وهي استخدام حق الفيتو ضد مشروعات القوانين التي يوافق عليها الكونغرس، وذلك في غضون عشرة أيام من استلامه مشروع القانون رسميا. لأنه إذا لم يوقع عليه بهذه الفترة يصبح المشروع قانونا دون توقيعه باستثناء واحد هو حالة فض الدورة، ففي تلك الحالة إذا لم يوقع الرئيس خلال تلك الفترة المذكورة يصبح القانون لاغيا، وهو ما يسمى فيتو الجيب.

إلا أن الكونغرس يمكنه إلغاء الفيتو إذا ما صوت ثلثي أعضاء كل مجلس لصالح المشروع، بعد استخدام الرئيس للفيتو. ويلعب الفيتو الرئاسي دورا مهما في العملية التشريعية. لأن المسألة لا تقتصر على استخدام الرئيس لهذا الحق. حيث إن مجرد التهديد باستخدامه يدفع الكونغرس إلى تقديم تنازلات من جانبه لأخذ أولويات الرئيس في الاعتبار، حتى لا يضطر لاستخدام الفيتو ذلك لأن نسبة ثلثي الأعضاء في كل مجلس نسبة ليست سهلة التحقق في أحيان كثيرة. وقد جرت العادة على إلا يستخدم الرئيس الفيتو، إلا إذا كان على يقين بأن الكونغرس لا يمتلك تلك النسبة في المجلسين وذلك حفاظا على هيبة منصبه.

كما يحق للرئيس اتخاذ قرارات تنفيذية لها قوة القانون، وهي التي جرت العادة أن تكون ذات طابع إجرائي لتنظيم العمل في إحدى هيئات الجهاز التنفيذي. وقد توسع بعض الرؤساء في استخدام هذه القرارات لتشمل قضايا تقع في اختصاص الكونغرس، مثل تحديد مستوى الضرائب أو تحديد الأسعار. وهذه القرارات بقت محل صراع دائم بين الرئاسة والكونغرس، بل وصلت في بعض الأحيان إلى القضاء للفصل بين المؤسستين، وكان الرئيس ريغان من أكثر الرؤساء استغلالا لهذه الحيلة للالتفاف حول الكونغرس الديمقراطي.

وللكونغرس بالمقابل صلاحيات تطال عمل المؤسسة التنفيذية. فالكونغرس هو الذي يعلن الحرب(دستوريا). وهو الذي يوافق على تعيينات الرئيس للمناصب التنفيذية والقضائية، رغم صلاحيات الرئيس في مجال السياسة الخارجية. ويصدق ذلك على المعاهدات وتعيين السفراء.

وهكذا فمن خلال هذه الصلاحيات يمكن أن يتسبب الكونغرس في شل الجهاز التنفيذي، وتعويض قدرة الرئيس على أداء مهامه إن هو أراد. ومنذ تولي الجمهوريين الأغلبية في 1994، برع الكونغرس في استخدام هذه الصلاحيات. فعلى سبيل المثال، في أثناء ولاية كلينتون الثانية، وصل الأمر إلى تجميد الكونغرس لمسالة التصديق على المئات من تعيينات الرئيس سواء للمناصب التنفيذية أو القضائية الفيدرالية، حيث ظل هناك ما يقرب من مائتي منصب شاغر حتى بداية عام 1998، أي بعد عام من بدء عمل الإدارة.

فمنذ كتابة الدستور الأمريكي وحتى الآن، فان هذه العلاقة بين المؤسستين تنافسية وليست ثابتة أو مستقرة، فهي علاقة دينامية تختلف من فترة إلى أخرى وفقا لظروف كل مرحلة، وتسعى لحماية صلاحياتها الدستورية من فترة لأخرى من محاولة الأخرى ابتلاعها.

والرئاسة الإمبراطورية التي بدأت منذ عهد الرئيس نيكسون هي بالفعل احد ادوار الرئاسة الذي شهده النظام السياسي الأمريكي، الذي يدل على صعود دور الرئاسة بالمقارنة مع الكونغرس. حيث تزايد دور الرئاسة في صنع القرار، وفقدان الكونغرس لروح المبادرة في العمل التشريعي. ولكن الكونغرس ظل طوال تلك الفترة وحتى التسعينات يسعى من خلال وسائل وقوانين عده لحماية صلاحياته من تعدي الرئاسة.

وعندما سيطر الجمهوريون على الأغلبية في الكونغرس عام 1994 بدأت مرحلة جديدة لهيمنة المؤسسة التشريعية، وانحسار الرئاسة إلى الحد الذي جعل الرئيس كلينتون يطلق تصريحا في ذلك العام، ذا دلالة يقول فيه أنه لا يزال((لوجودي معنى)).

إن التأكيد على هذه العلاقة الدينامية في إطار ما حدده الدستور له أهميته عند دراسة العملية التشريعية في الكونغرس، إذ يرجع إليها السبب وراء ضرورة الاهتمام بدراسة خصائص الكونغرس الذي تعامل مع تشريع بعينه وعلاقته بالرئاسة. وتتضح علاقة الكونغرس بالسلطة التنفيذية في مجالات كثيرة نذكر منها ما يأتي:

أ - **إجراء المفاوضات وإقرار المعاهدات:** الرئيس الأمريكي (جورج واشنطن) تجاهل في فترة حكمه إشراك (أعضاء من مجلس الشيوخ في المفاوضات التي كان يجريها لعقد المعاهدات. وأصبحت هذه سنة سار عليها رؤساء أمريكا بعده. فولسن لم يشرك أي من أعضاء مجلس الشيوخ في بعثته التي ترأسها إلى مؤتمر فرساي في مفاوضات السلام بعد الحرب العالمية الأولى. مما دعى إلى استياء مجلس الشيوخ وعدم مصادقته على معاهدة فرساي . وهذه السابقة تركت أثرا" كبيرا" في تعامل الرؤساء الأمريكيين مع مجلس الشيوخ، حيث تم اشتراك أعضاء من الكونغرس في لجنة المفاوضات الأمريكية التي اشتركت في المفاوضات التي دارت بخصوص إنشاء منظمة الأمم المتحدة.

وتتجلى العلاقة بين الرئيس والكونغرس بشكل أوضح من خلال المعاهدات. فالمعاهدة التي يعقدها الرئيس الأمريكي لا تصبح نافذة المفعول إلا بعد الموافقة عليها من قبل مجلس الشيوخ بأغلبية الثلثين. ويحق لمجلس الشيوخ إجراء تعديلات عليها. ولكن بوسع الرئيس الأمريكي الاعتراض على تلك التعديلات. لكن الكونغرس بإمكانه في هذه الحالة تعطيل اعتراض الرئيس بأن يصوت بمجلسيه (النواب والشيوخ) على معاهدة (بعد التعديل) بأغلبية الثلثين.

ومن ناحية أخرى، يستطيع مجلس الشيوخ ومن خلال توصية لجنة الشؤون الخارجية في الكونغرس. إقرار المعاهدة كما هي. أو رفضها أو المماطلة في الموافقة عليها من خلال دراستها في لجان الكونغرس. وبذلك يضع مجلس الشيوخ العراقيل أمام خطط الرئيس الأمريكي.

ب - إدارة النزاع: لقد أدت الأحداث والتطورات السياسية الداخلية والدولية التي شهدتها الولايات المتحدة إلى زيادة سلطات ونفوذ الرئيس الأمريكي باستمرار. وذلك يتضح من خلال الصورة التي عالج بها روزفلت مثلا الأزمة الاقتصادية التي واجهتها الولايات المتحدة سنة 1929، ودوره في قيادة القوات المسلحة في الحرب العالمية الثانية, قد أدى إلى أن يتطلع الشعب الأمريكي إلى الرئيس لاستلام دور القيادة، وأصبح الكونغرس في نظره مؤسسة ثانوية. كما ساهمت الحرب الباردة والأزمات السياسية الدولية اللاحقة في تدعيم مركز الرئيس وانفراده في اتخاذ القرارات المصيرية.

لقد قام ترومان بإعلان الحرب على كوريا دون أن يطلب موافقة الكونغرس وان كل ما قام به تجاه الكونغرس هو إبلاغه رسميا على تطورات الأزمة وإدارته لها.

وهكذا تطور الدور القيادي لبعض الرؤساء في السلطة الأمريكية حتى وصل إلى دور(الرئاسة الإمبراطورية)، بسبب السلطات المفرطة التي أوصلت إلى هذا المستوى من الحكم الرئاسي. والتي أخلت بالتوازن الدستوري بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية.

كما مارس الرئيس جونسون نهج الرئاسة الإمبراطورية نفسه، بتوريط بلاده في الحرب الفيتنامية دون أن يصدر الكونغرس قرار إعلان الحرب، بل إن الكونغرس أصدر في آب 1964 قرار(خليج تونكين) الذي جاء فيه إن الكونغرس ((يوافق ويؤيد تصميم الرئيس بوصفه القائد الأعلى؛ على اتخاذ كل الإجراءات الضرورية لصد أي هجوم مسلح على القوات المسلحة. ولمنع المزيد من الاعتداءات)).

إن هذا القرار يعتبر بأنه تفويض الكونغرس لسلطاته، بأن إعلان الحرب يتم من قبل الرئيس. ولكن إصدار الرئيس الأمريكي الأوامر لقواته بمهاجمة الأراضي الكمبودية، دون إخطار الكونغرس، أثار ردود فعل عنيفة لدى أعضاء الكونغرس. وبسبب الخسائر المادية والبشرية التي تكبدتها الولايات المتحدة من جراء هذه الحرب، وما ولدته من استياء الرأي العام الأمريكي والعالمي. بسبب كل ذلك أصدر الكونغرس في السابع من تشرين الثاني 1973، قانونا، عرف بـ(قانون سلطات الحرب)، الذي حصر حق الرئيس باستخدام القوات المسلحة بستين يوما"، يمكن تمديدها لتصل إلى تسعين يوما". وفي هذه الحالة يجب على الرئيس أن يخطر الكونغرس بتطورات الأزمة، وأن يستشير قادته خلال ثمان وأربعين ساعة على الأكثر. كما أن بوسع الكونغرس، أن يلزم الرئيس بسحب القوات المسلحة المشاركة في الحرب بموجب قانون يصدره من قبل مجلسي النواب والشيوخ، غير قابل للاعتراض عليه من قبل الرئيس الأمريكي.

ج - **في مجال التشريع:** يستطيع الكونغرس أن يستخدم حقه في مجال التشريع، بأجراء التعديل أو التحوير على كل مشروعات القوانين التي يطرحها الرئيس بواسطة أعضاء حزبه في الكونغرس. أو المبادرة باتخاذ قرارات لا يرضى عنها الرئيس.

وفي حالة الإعتمادات المالية المقترحة من قبل الرئيس، واللازمة لتنفيذ سياسته، يستطيع الكونغرس عدم الموافقة عليها، وبذلك يعطل سياسة الرئيس بشكل تام. أو أن يجري تعديلا" عليها، أو إضافة ملحق للتشريع المالي المقترح، وهنا يكون أمام الرئيس احد أمرين، فإما أن يرفض التشريع المعدل كليا" أو يسحبه كليا". وفي هذه الحالة يقوم الرئيس بتنفيذ السياسة التي يرغب بها الكونغرس.

ويحق للكونغرس بمجلسيه (النواب والشيوخ) إصدار قوانين مشتركة. كما يحق لكل مجلس على انفراد إصدار قوانين مستقلة، يعبر كل من فيها عن رأيه في السياسة الخارجية التي يرغب أن ينتهجها الرئيس الأمريكي، وهي غير ملزمة له. إلا أنها تعد بمثابة أخطار على الرئيس أن يأخذه بنظر الاعتبار، إذا ما أراد الحصول على تأييد الكونغرس ورضاه لسياسته الخارجية، واعتماده الميزانية اللازمة لذلك، كالقانون " الذي أصدره الكونغرس بنقل السفارة الأمريكية من تل أبيب إلى القدس.

أو القانون الذي صدر في أيلول(2000) المتضمن الإمتناع دبلوماسيا عن الاعتراف بالدولة الفلسطينية وعدم تقديم المساعدات إلى الفلسطينيين في حالة الإعلان عن قيام الدولة الفلسطينية من جانب واحد.

د- طبيعة العلاقة بين الرئيس والكونغرس الأمريكي:

1- العلاقة على مستوى السياسة الداخلية: إن العمليات ذات الاستقلالية حقا" التي ينفذها كل من الكونغرس والرئاسة تعتبر قليلة جدا". وأي مبادرة من قبل احدهما، تطلق العنان في الغالب لسلسلة من النشاطات المتعادلة القيمة، المتضادة الدلالة، فقد تكون تلك النشاطات ذات طبيعة تعاونية أحيانا، وتخاصمية في أحيان أخرى.

كما أن دراسة طبيعة العلاقة بين الرئيس والكونغرس الأمريكي، قد تكون مجرد ترتيب آلي إذا كانت هذه الدراسة تتسم بتفسيرات وتأويلات ضيقة. فكلٌ" من الكونغرس والرئاسة يعملان ضمن بيئة سياسية تتشكل من الهيئة القضائية البيروقراطية، واللجان التنظيمية المستقلة والأحزاب والحكومة المركزية وحكومات الولايات المحلية ومجموعات الضغط والدول الأجنبية.

وهذا المبحث يركز على التقاطعات التي تلتقي عندها مصالح الكونغرس والرئاسة. ورغم أن هذه التقاطعات تقوم بها الشخصيات الرئيسية والأحداث المركزية ذات التأثيرات الكبيرة المهمة. إلا أن الديمومة تبقى أبدا" للأنماط المؤسسية. فقد يخطيء من يصف الكونغرس والرئاسة بأنهما مؤسستان منفصلتان. فـ (ودرو ويلسون) كتب يقول في عام 1855((انه من المستحيل لواضعي الدستور أن يعتقدوا بإمكان إقامة علاقات تعاون وثيق، وإرساء ثقة متبادلة بين الهيأتين التشريعية والتنفيذية، دون أن يتعرضوا لإغراء الصدام بينهما، لا بل حتى السعي إليه)).

هنـاك اتهامـات متبادلـة بـين الكـونغرس والرؤسـاء، وهـذا شيء طبيعـي لأن هـاتين المؤسسـتين شـأنهما شـأن الكيانـات السياسـية الأخـرى. لا تحـركهما النصـوص الدسـتورية والقوانين، لأن هذا مجرد حبر على ورق. ولكن الذي يحركهما ويفعلهما هو الإنسـان(العقـل البشري). وبما أن الإنسان قد فطر بغريزته على الطماع وحب المال والسـلطة والغرائـز. فهـو ميال للسيطرة والتسلط على الآخـرين في كافـة المجـالات مـن خـلال العقـول التـي تحركهـا، وعليه لابد أن يحدث التعاون من اجل التخطيط السياسي لتحقيق أهداف أخـرى، سـيما إذا أخذت المصلحة القومية بالحسبان. ولا بد أن يحاول الرؤساء تسجيل نقاط عـلى الكـونغرس بوصفهم إياه، بأنه خادم المصالح الخاصة. كما يتعرض الرؤساء للانتقادات المستمرة ولأسباب مختلفة لتلاعبهم السياسي.

كما سـنرى ذلـك مـن خـلال تطبيـق سياسـة الفصـل بـين السـلطات واقتسـامها بـين الكونغرس والسلطة التنفيذية في الولايـات المتحـدة الأمريكيـة. ومـن خـلال عمليـات صـنع القـرار السـياسي الـداخلي. ويتسـاءل ولسـون نفسـه عـن كيفيـة احتفـاظ أي مـن الهيئتـين باستقلاليتها ما لم تحظ كل منهما بضمانات دستورية تنص على أن نطـاق سـيطرتها سـيكون في مأمن تام من التعدي، وأن امتيازاتها ستكون في مأمن من التحدي.

أ- العلاقات بين الفرعين (الـرئيس والكـونغرس) عـلى ضـوء مبـدأ الفصـل بـين السـلطات: كونغرس ما قبل الاستقلال ساهم في إقناع واضعي الدستور بحاجتهم إلى فرع منفصل من الحكـم لتحقيق الكفـاءة الإداريـة. فكـان عـلى الكـونغرس أن يـؤدي جميـع مهـام الحكومـة، التشريعيـة والإدارية والقضائية. حيث لم يكن ثمة فرع تنفيذي أو قضائي. وخاصـة في الفـترة مـا بـين 1774 و 1781. في عام 1781 قرروا تعيـين أربعـة مـدراء تنفيـذيين لإدارة أربعـة قطاعـات هـي(الشـؤون

الخارجية، المالية، أمور الحرب والشؤون البحرية). ورغم أن هؤلاء المديرين كانوا وكلاء للكونغرس ومعتمدين كليا في وجودهم على الهيئة التشريعية، فأن قسطا من الاستقلال والذاتية قد بدأ يتحقق.

وفي الفترة مابين 1781 و 1787، وجد واضعو الدستور أنه بات من الضروري إيجاد فرع تنفيذي مستقل، ومنحه مسؤوليات إدارية تتسم بالديمومة. غير أن أحدا لم يعرف ـ في مؤتمر فيلادلفيا ـ كم يجب أن تكون نسبة الفصل بين الفرعين التشريعي والتنفيذي. ولم يستطع جيمس ماديسون أن يقرر طريقة تشكيل الهيئة التنفيذية، ولا((السلطات التي يجب أن توكلها إليها)).

وفي 29 أيار \مايو 1787 خولت((خطة فرجينيا))الهيئة التشريعية لاختيار أعضاء في هيئة قضائية وطنية. وبعد شهرين صوت المندوبون إلى جانب إعطاء مجلس الشيوخ وحده حق تعيين القضاة. وفي مسودة لاحقة للدستور، احتفظ مجلس الشيوخ بسلطة عقد المعاهدات وتعيين السفراء. ومع تواصل المؤتمر، تم استبدال صورة هيئات الحكم المنبثقة عن الكونغرس بمواد دستورية مألوفة لنا هذه الأيام.فمجلس الشيوخ والرئيس يتقاسمان سلطة التعيين وعقد المعاهدات. ويتم اختيار الرئيس من قبل الناخبين بدلا من الهيئة التشريعية (ما لم يصبح انتخاب الرئيس بيد مجلس النواب، إذا تماثلت نتائج التصويت، أو إذا كان هناك ثلاثة متنافسين على الرئاسة). ويمتلك الرئيس حق استخدام الفيتو بشروط لحماية نفسه من تجاوزات الهيئة التشريعية).

فقد حذر الحاكم موريس وجون ميرسر من إضفاء العظمة والتبجيل على الهيئة التشريعية إلى درجة ميلها لإغتصاب كافة السلطات. وتباحث المجتمعون بجدية حول إنشاء مجلس مراجعة يضم التنفيذيين والقضائيين، للحد من طموحات الهيئة التشريعية، بحيث تعمل هذه الهيئة على حماية دائرتها، وان تتحد مع الهيئة التنفيذية لإضفاء مزيد من الاحترام على القبول أو الرفض، غير أن الاقتراح رفض.

بالمقارنة مع سلطات الدوائر التنفيذية، كما ورد في بنود الكونفدرالية فان الرئيس كان يمتلك استقلالية وسلطة ذاتية اكبر بكثير، ولكن حتى يمكن للحكومة أن تعمل، لابد للفروع الثلاثة أن تتعاون كأجزاء في مشروع مشترك.

وفي أواخر الثمانينات من القرن الثامن عشر، فقد مبدأ الفصل بين السلطات رواجه لصالح فكرة الرقابة والتوازن، فكل فرع يقتسم السلطات مع فرع آخر. فمجلس الشيوخ يؤكد التعيينات الرئاسية ويصادق على المعاهدات. ومجلس النواب يستطيع مساءلة الرئيس. والرئيس يستطيع استخدام الفيتو لرفض مشاريع القوانين، لكن هذا الفيتو يمكن الطعن فيه.

ورفض الكسندر وايت عضو الكونغرس الأمريكي الدعوة إلى فصل السلطات باعتباره ضربا من ضروب الخيال، وقال(يقال لنا انه يجب إبقاء دائرتي التنفيذ والتشريع متباعدتين. وإذا كنا نعد دستورا فإن الملاحظة جديرة بالنظر والموافقة، ولكن الدستور معد، والسلطات مدموجة. ولذلك فإن الفصل المرغوب فيه غير عملي).

هناك مبدئان يعملان جنباً إلى جنب، ولكن لا يمكن التوفيق بينهما وهما:

1- فصل السلطات.

2- نظام المراقبة والتوازن فهما مكملان أو مساندان لبعضهما الآخر برغم تناقضهما والمؤسسة لا تستطيع أن تراقب ما لم يكن لديها قسط من الاستقلالية ولا يمكن أن تحتفظ باستقلالها دون سلطة المراقبة.

وجادل القاضي لويس برانديز بأن مبدأ فصل السلطات قد تم تبنيه(ليس لتحقيق الكفاءة وإنما لتجنب الممارسة التعسفية للسلطة. هذه نصف الحقيقة، فقد آمن واضعو الدستور أن فصل السلطات سيكون لمصلحة الكفاءة، ولتحقيق هذا الهدف، يتعين على المسئوولين العامين التصرف باعتدال وعقلانية، مبدين على الدوام احترامهم لحقوق ومميزات الفروع الأخرى. وللحدود الدستورية وللأهداف الأعم للحكومة. وأتخذ هذا التناقض في المواقف شكلا واضحا من خلال المسلك المتطرف. والتصارع حول المبادئ أثناء إدارتي ليندون جونسون وريتشارد نيكسون.

ونظام الفصل بين السلطات مصان بالعديد من مواد الدستور. فعلى سبيل المثال، تمنع المادة الأولى من الفصل السادس أعضاء الكونغرس من افتتاح مكاتب خاصة وذلك تجنبا للفساد الذي كان يمارس في النظام البريطاني، والذي يسمح لأعضاء البرلمان بإنشاء مكاتب لتحقيق الربح الخاص.

أما النظام الأمريكي فلا يسمح لأي شخص يتولى منصبا فدراليا أن يكون عضواً في الكونغرس، ولا يمكن للمشرعين أن يعينوا في مكتب فدرالي، إذا كان هذا المكتب قد أنشئ أو ازدادت مخصصاته المالية خلال تولي المشرع فترته التشريعية. ويمنع الدستور بصورة محددة الجمع في وقت واحد بين منصب فدرالي وعضوية الكونغرس. وهذه الفقرة الخاصة بعدم التمازج، هي واحدة من دعامات مبدأ فصل السلطات.

وهناك مواد أخرى في الدستور تحمي استقلالية كل فرع، فلا يحق للكونغرس إقرار قانون يجبر له حرمان المواطنين من حقوقهم المدنية، لأن ذلك يعتبر تجاوزا للهيئة القضائية من خلال توقيع العقوبة دون محاكمة.

والفقرة المتعلقة بالحديث أو النقاش(المادة الأولى) الفصل السادس تمنح المشرعين حصانة عامة من رفع القضايا ضدهم، مما يوفر لهم الحماية من مضايقات الهيئتين التنفيذية والقضائية.فأي خطاب أو نقاش للشيوخ أو النواب في أي من المجلسين (لا يمكن مساءلته في أي مكان آخر).

ولحماية استقلالية الرئيس فإن الكونغرس لا يستطيع تخفيض الأجر الذي يتقاضاه الرئيس أو الفيدراليون.

ب- السلطات الخاصة لكلا الفرعين التشريعي والتنفيذي: تشتمل إجراءات الموازنة على عدد من السلطات غير المترابطة، فسلطة الإعتمادات المالية تعود للكونغرس وحده.(لا يمكن سحب مال من الخزينة، إلا بموجب إعتمادات يضعها القانون).

والسلطة الخاصة بإصدار قوانين الضرائب محتفظ بها لمجلس النواب، رغم أن المجلس من قبيل العادة يعمل أيضا" على استصدار القوانين الخاصة بالإعتمادات المالية.

وقد قاوم الرؤساء محاولات الكونغرس لحملهم على تقديم طلباتهم المالية. وفي عـام 1978 استخدم الرئيس جيمي كارتر الفيتو ضد قرار يأمر وزراء الداخليـة والزراعـة والـدفاع أن يبلغوا اللجان ذات السلطة في الكونغرس عندما تقل طلبات موازناتهم لنشـاطات معينـة عن المبالغ المصرح بها، ووصف كارتر هذه المادة بقوله(أنها تدخل غـير مقبـول في التزامـات الرئيس وسلطاته كرئيس للهيئة التنفيذية).

وهناك سلطات خاصة أخرى يحتفظ بها الكـونغرس. فمجلـس النـواب لديـه وحـده السلطة لتوجيه الاتهامات، بينما لمجلس الشيوخ وحده السـلطة للنظـر في هـذه الاتهامـات. وكـل مجلـس هـو الحكـم في مـا يتعلـق بالانتخابـات والنتـائج ومـؤهلات الأعضـاء. ولكـن الكونغرس لا يستطيع أن يضيف إلى الشروط المحددة في الدستور. ويقرر كل مجلس أحكـام إجراءاته وله أن يعاقب أو يطرد أعضاءه.

وفي عـام 1980 طـرد مجلـس النـواب العضـو الـديمقراطي مـن بنسـلفانيا مايكـل ج (أوزي) لتورطه في (آيسكام) وهي قضية فساد سياسي أجـرت أل (أف.بي.آي.) تحقيقـا سريـا حولها. وكان أوزي أول عضو في مجلس النواب يتم طرده خلال 119 سنة.

وتقع سلطات الرئيس الخاصة تحت ثلاثة عناوين رئيسه:

أ- سلطة الترشيح.

ب ـ سلطة التفاوض مع دول أجنبية.

ج- سلطة العفو.

والخاصية لا تعني أن هذه السلطات التنفيذية تعمـل بـدون المسـاهمة التشريعيـة. فمصالح الكونغرس وتدخل المجموعات الخارجية(جماعات الضغط والمصالح) يمكن أن تحد من السلطات الثلاث جميعها.

أ- **سـلطة الترشـيح:** لا يجوز للكـونغرس أن يقـدم عـلى ترشـيح اسـم واحـد للـرئيس ووضـع وسـيلة تحـرم الـرئيس مـن ممارسـة الـرأي والإدارة. وتحـدد خيـارات رئـيس الهيئـة التنفيذية باسم واحد لا ثاني لـه، لا يختلـف مـن حيـث المبـدأ الدسـتوري عـن الإصرار عـلى أن(عليه أن يعين جون دوي في ذلـك المنصـب). وللحفـاظ عـلى سـلطة الاختيـار الدسـتورية هذه، يزود الرئيس بثلاثة أسماء على الأقـل لكـل شـاغر. وهنـاك حـالات كتوجيـه مـن احـد الشيوخ بتعيين شخص مدعيا عاما. وحيث تتحدد الخيارات السياسـية للـرئيس باسـم واحـد فقط.

وقد اكتشف الكونغرس عددا من الوسائل لتقليص سـلطة الـرئيس في التعيـين. فقـد يضع شروطا حول مؤهلات المرشحين. ومميزات يجب على الرئيس أن يأخذها بنظر الاعتبـار قبل أن يرسل أي اسم.

يستطيع الرئيس أن يقرر من يجب تعيينـه، لكنـه لا يسـتطيع أن يقـرر مـا إذا كـان يجب إنشاء هيئة أو تنشيط هيئة ما. وكانت لجنة التجارة بين الولايات (ICC) مخولة بضم احد عشر مندوبا إليها، لكن الرئيس كارتر أبقى حجمها عملا في حدود سـبعة منـدوبين دون أن يملأ الشواغر كلها. وفي عام 1982 اقر الكـونغرس تشريعـا لتقلـيص عـدد أعضـاء منـدوبي اللجنة المذكورة إلى سبعة، في يناير 1983. والى خمسة في يناير 1986.

وغالبا يجد المرشحون أنفسهم في فوضى سياسية. ففي عـام 1986 تعـرض ترشـيح بيـترسي مايرز إلى عرقلة من قبل السيناتور ويليامز كوهين وهو جمهوري مـن ولايـة مـين، لمنصـب وزيـر الزراعة احتجاجا على معاملة الإدارة لمزارعي البطاطـا في ولايتـه. وبعـد أن وافقـت وزارة الزراعـة على شراء 2,2 مليون رطل من البطاطا الفائضة في ولاية مين، أزال كوهين اعتراضـه عـلى الترشـيح. وعرقـل السـيناتور جـورج متشـل وهـو ديمقراطـي مـن ولايـة مـين، ترشـيح عضـو في هيئـة

موظفي البيت الأبيض ليصبح مستشارا عاما حـول الزراعـة، قاصـدا بـذلك اجتـذاب اهـتمام الوزارة إلى نزاع آخر.

ب- ســلطة التفـاوض: وإذا نظرنـا إلى السـلطات الدسـتورية بصـورة دقيقـة شـأن الصلاحيات التنفيذية في الشؤون الخارجية فهي محدودة إلى درجة كبيرة، ومن خلال واجبـه الدستوري في استقبال السفراء والوزراء العـامين فـان الـرئيس يقـوم بمهمتـه كقنـاة رئيسـية للاتصال بالدولة الأجنبية.

وبـرغم أن قـانون لوغـان الصـادر عـام 1799 الخـاص بتلـك السـلطات، قـد تعـرض للانتهاك بصفة روتينية. فقد تم توجيه الاتهام بمقتضاه إلى شخص واحـد فقـط، لكنـه وجـد غير مذنب. وفي الحقيقة فان قول لوغان مشكوك فيه دستوريا لأنه يتسم بغموض المعنى.

وأثارت رحلة إلى كوبا قام بها شيخان ديمقراطيان عام 1975 مسـالة مـا إذا كانـا قـد انتهكا قانون لوغان. ووجدت وزارة الخارجيـة انـه لا يوجـد في القـانون مـا يظهـر انـه يمنـع أعضاء الكونغرس من الانخراط في مباحثات مع مسئوولين أجانـب، سـعيا لتمثيـل واجبـاتهم حسب مـا يـنص عليـه الدسـتور. وابلـغ الشـيخان المسـئوولين الكـوبيين أنهـما غـير مخـولين بالتفاوض نيابة عن الولايات المتحدة.

وعندما تم الاعتراض على رحلة ريتشارد نيكسون إلى الصين عام 1976 باعتبارها تمثل انتهاكا لقانون لوغان، أوضحت وزارة الخارجية أن زيارته قد تمت بالكامـل عـلى أسـاس انـه مواطن عادي، وان الوزارة ليست مطلعة على أي أسس تجعلهـا تعتقـد أن السـيد نيكسـون تصرف وفق مقاصد يحضرها قـانون لوغـان. واسـتفزت الرحلـة التـي تمـت أثنـاء انتخابـات الرئاسة الأولية في نيوها مشاير، السيناتور الجمهوري عن ايرزونا (باري غولـد ووتـر) ليقـول أن نيكسون سيحسن صنعا بالولايات المتحدة لو انه بقى في الصين.

ج- سلطة العفو: يحق للرئيس الأمريكي منح(سلطة العفـو والمسـامحة عـن جـرائم ضد الولايات المتحدة، إلا في قضايا توجيه اتهام الخيانة). وذلـك بموجـب المـادة الثانيـة مـن الدستور. وهذه السلطة تأخذ أشكالا" متنوعة مثل: العفـو الكامـل، العفـو المشروط، العفـو العام عن طبقة من الناس، تخفيض مدة المحكومية وإلغاء الغرامـات والمصـادرات. وسـلطة العفو محدودة بالجرائم المرتكبة ضد الولايات المتحدة (وليس ضد ولايات منفردة أو مناطق محلية).

إن سلطة العفو هي واحدة من السلطات القليلة الخاصة المتوفرة للـرئيس. وفي عـام 1981 وقعت على الرئيس ريغان مسؤولية العفو عن مسؤولين سابقين في مكتب التحقيقات الفدرالي(أف. بي.آي.) وهما ادوارد ميلر ومارك فيلـت اللـذين أدينـا بإصـدار أوامـر لاقتحـام أماكن بوجه غير شرعي وكما هو الأمر بالنسبة لسلطات أخرى تمارسها الحكومة، فـان هنـاك عددا من الحالات التي تفرض فيها قيود ورقابات. وينطبـق الكثـير مـن هـذه المبـادئ عـلى قضيتين أثارتا الجدل مؤخرا في ما يتعلق بسلطة إصـدار العفـو، وهـما عفـو الـرئيس جيرالـد فورد عن نيكسون.

ومنح الرئيس كارتر العفو لأولئك الذين انتهكوا قوانين التجنيد خـلال حـرب فيتنـام. ففي 8 سبتمبر عام 1974 مـنح الـرئيس فـورد عفـوا كـاملا عـن كـل الجـرائم ضـد الولايـات المتحدة التي ارتكبها ريتشارد نيكسون أو التي ربما ارتكبها أو شارك فيها في الفترة ما بين 20 يناير 1969 إلى 9 أغسطس 1974. واشتبه بعض أعضاء الكونغرس بان نيكسون عقـد صـفقة مع فورد عندما رشحه كنائب للرئيس.

وإذا كان قد اشترط الترشيح بوعد (بإصدار عفو، أو اشترط استقالته بإصدار عفو). فأن مجلس النواب كان بإمكانه أن يتهم فورد بقبول رشوة، وهي بحد ذاتها جريمة تستدعي توجيه الاتهام إليه. ولتبديد مثل هذه المخاوف اتخذ فورد خطوة غير عادية بالمثول أمام اللجنة القضائية التابعة لمجلس النواب ليشرح أسس إجراءه.

السلطات العامة للرئيس: يتمتع الرئيس الأمريكي بسلطات عامة مثل حق التوصية بإجراءات الكونغرس بالشكل الذي يراه ضروريا ومناسباً. وسلطة استخدام الفيتو ضد مشاريع القوانين. كذلك من حقه ممارسة سلطة عقد المعاهدات (يتقاسمها مع مجلس الشيوخ). وكذلك يستطيع أن يمارس سلطة استدعاء المجلسين أو أي منهما في الوقت الذي يراه مناسباً. وأخيرا يمكنه التدخل لدى أعضاء حزبه المسيطرين على كل من المجلسين وبذلك يكون لديه نفوذ عظيم جداً.

يعمل النظام السياسي الأمريكي وفق أسلوب السلطات المتزامنة، لأنه لا يستطيع فرع ما أن يفعل إلا القليل بدون دعم وتشجيع من الفروع الأخرى. وكتب القاضي اوليفر ريندل هولمز مرة يقول(إننا لانفصل ولا نستطيع أن نفصل بين العمل التشريعي والعمل التنفيذي بدقة حسابية، مهما حاولنا أن نخفي هذا الفصل بقناع من الكلمات. كما إننا لا نستطيع تقسيم الفروع إلى أجزاء لا تحتمل إلا التفسير الواحد عندما تكون هناك رغبة في ذلك، وهي رغبة لا أظنها قائمة. كما لا أظن أن الدستور ينص عليها).

لقد حاول واضعو الدستور الخروج بوثيقة تتيح للحكومة أن تعمل بفعالية اكبر وبسلطات أوسع مما تسمح به مواد الإتحاد الكونفدرالي. وعلى الرغم من أن واضعي الدستور تبنوا فصل السلطات، فقد حاولوا إثبات أن الالتزام الجامد

بمبدأ الفصل في كل القضايا، سيكون ذا تأثير تخريبي على كفاءة الحكومة ويؤدي إلى تدمير الحريات العامة.

إن الهدف من هذا الموضوع هو مساعدة القارئ على فهم كيفية عمل الحكومة الفيدرالية في إطار نظرية فصل السلطات وضرورة التوافق ما بين الفكر والتطبيق. فالإجراءات التي تتخذها الهيئات التنفيذية والتشريعية يشكل النظرية، والنظرية تقيد الإجراء. والتفاعل المستمر بين الفرعين يوفر التعريف والجوهر لسلطاتهما وعلاقاتهما. إن العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، صراع ابدي مستمر، فمرة تكون الكفة الراجحة للرئيس، ومرة أخرى تكون للكونغرس.

أما أسباب رجحان كفة الرئيس فعديدة نذكر منها:

1- قوة شخصية الرئيس وكفاءتهِ:

عندما بدأت فترة الرئيس جونسون وهو زعيم أغلبية سابق في مجلس الشيوخ، أكد على أهمية توثيق العلاقة مع الكونغرس. وقال ليس هناك من شخص أكثر أهمية في وزارتكم أو وكالتكم أكثر من الرجل المسؤول عن العلاقات مع الكونغرس. وانتم مسؤولون عن العمل على اختيار أفضل رجل متوفر لذلك. وعليكم أن تتأكدوا أنه مزود بالموظفين بشكل ملائم. وعليكم أن تتأكدوا إنكم تحافظون على علاقتكم مع الكونغرس كل يوم من أيام الأسبوع.ثم جاء نيكسون إلى الرئاسة بخبرة كبيرة في شؤون الكونغرس، لأنه كان عضوا في مجلس الشيوخ وفي مجلس النواب ثم أصبح نائباً للرئيس.

ورغم ذلك فقد كان يتعامل بازدراء الكونغرس أكثر من إي رئيس آخر. ولم يبدو عليه الارتياح أبدا في التعامل مع أعضاء الكونغرس. ويرجع ذلك

حسب تحليلي إلى انه يعرف جيدا نوايا الكونغرس وخططه في السيطرة على السلطة التنفيذية وتحجيم دور الرئيس.

وبادئ الأمر استعان الرئيس نيكسون بـ(برايس هارلو)رجل اللوبي المخضرم في البيت الأبيض أثناء حكم آيزنهاور وبـ (وليم.إي.يتمونز) الذي عمل كمساعد لأعضاء جمهوريين في الكونغرس. استعان بهما لإدارة هيئة الموظفين المكلفة بالعلاقات مع الكونغرس. وفي 9 ديسمبر 1970 استقال هارلو من منصبه كمستشار للرئيس وحل محله كلارك ماكغريغور الذي أكمل لتوه عشر سنوات في مجلس النواب. وقد رحب الأعضاء الجمهوريين في الكونغرس واثنوا على تعيين ماكغريغور في هذا المنصب.

وبعد وقت قصير من تولي ماكغريغور. شن نيكسون هجوما عنيفاً على الكونغرس الحادي والتسعين. فقد قال((أن الكونغرس وما سجله خلال السنتين الأخيرتين سيتم تذكره والتعليق عليه في التاريخ، ليس لما حقق، وإنما لما فشل في تحقيقه)). وقال((إن الأمة راقبت هيئة تشريعية، فقدت كما يبدو القدرة على القرار وإرادة العمل)).

إن نجاح البرنامج التشريعي هو أفضل ما حققته سياسة ريتشارد نيكسون غير إن إدارة نيكسون كانت مصرة على سياسة المجابهة. ثم استبدل نيكسون ماكغريغور بـ (تيمونز) ومعه أسلوب توجيه الضربات القاسية إلى الكونغرس.

وهكذا فإن القائد الجيد يستطيع تشكيل ائتلاف واسع من الدعم والاحتفاظ بالقدرة على التكيف مع الظروف والمعطيات الجديدة.

إن القائد الجيد يصنع الأفضل من وضع ليس مثالياً أبدا. وقد قال الرئيس فرانكلين د.روزفلت ذات مرة لأحد مساعديه((أنا قبطان هذه السفينة. ولكن موج البحر يتحكم بالقبطان)).

2- سيطرة حزب الرئيس على المجلسين في الكونغرس:

في حالة سيادة الحزب في الكونغرس والإدارة التنفيذية. فإن هذه الحالة قد تقود إلى دعم الرئيس ومساندته، فإنه يستفيد من الأغلبية المؤيدة لـه في الكـونغرس بمسـاعدته عـلى تمرير مشاريع القوانين ودعم مواقفه السياسية. وبذلك يكون لديه نفوذ عظيم جداً.

فمن خلال حزبه قد يتغلغل الرئيس إلى داخل الكونغرس، بواسطة مجموعة صـغيرة في الإدارة مهمتها تطويع الكونغرس لصالحها في قضايا السياسـة الداخليـة والخارجيـة. ومـن خلال الشراكة في عملية صنع القرار، والمساومات وتبادل المواقع ما بـين الاثنـين مسـتقبلا. أو عقد صفقات بشأن الموافقة المتبادلة، مما يهيئ قوة للإدارة في مواقع الكونغرس، فضـلا عـن أن هذه قد تتعامل مع الكونغرس في ظل الاختلاف الحزبي أو التماسك الضعيف.

فهي تنشط بـالضرورة مـن اجـل بنـاء أواصر تعاونيـة وخلـق أرضـية ملائمـة لتمريـر مشاريع الإدارة (الإدارة الأمريكية). وقد حدث ذلك أبان مدة إدارة كارتر حينما حدث تبادل في المواقع واختلاف في وجهـات النظـر بـين الرئاسـة والكـونغرس، وعـلى الـرغم مـن تحقـق الأغلبية الحزبية لصالح حزب الرئيس.

وخلال أزمة كوبا عام 1962، الأزمة التي حدثت في ظروف طارئة (القضايا المصيرية). فقـد تعـززت المسـاندة الحزبيـة للـرئيس في الكـونغرس. وهنـا يـبرز دور حـزب الـرئيس في المساندة والدعم.

3- تأثـير جماعات المصالح والرأي العام:

تلعب جماعات المصالح دورا كبيرا في ترجيح كفة الـرئيس عـلى الكـونغرس وذلك لان جماعات المصالح لها تأثير على أعضاء الكونغرس بسـبب قـدرتهم عـلى

الإنفاق المالي لأن اغلب أعضاء هذه الجماعات هم من التجار البارزين وأصحاب رؤوس الأموال والشركات العالمية، فهؤلاء يمكنهم السيطرة على الكثير من أعضاء الكونغرس، لان هذه الجماعة تسيطر كثيرا على الصحف وأجهزة الإعلام المقروءة والمسموعة والمرئية فتؤثر بها على الرأي العام الذي بدوره يمارس ضغطا واسعا على الكونغرس الأمريكي.

4- النظام الحزبي وتأثيره على العلاقة بين الرئيس والكونغرس في الشؤون الداخلية والخارجية:

إن العلاقة بين الرئيس والكونغرس تتأثر بعوامل داخلية عديدة منها النظام الحزبي. إلا أن حجم هذا التأثير يحتل أهمية خاصة. كونه يشكل احد الأسباب الرئيسية في التقليل من حدة الفصل بين السلطات في النظام السياسي الأمريكي. وفي إيجاد أواصر مشتركة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وانعكاس ذلك كله على المساندة والتعارض بين الطرفين. وهذا ما تحاول الدراسة التركيز عليه وتوضيحه. وسوف نتطرق إليه تفصيلا في المطلب الثاني من المبحث الخامس من هذا الفصل إن شاء الله.

2- العلاقات بين الرئيس والكونغرس الأمريكي على مستوى السياسة الخارجية:

هذه النقطة تعالج من خلال التعرف على قضية توسيع حلف شمال الأطلسي(Nato) نحو الشرق. أدى انهيار الاتحاد السوفيتي بعد انحلال حلف وارشو، إلى تبني الإدارة الأمريكية سياسة توسيع حلف شمال الأطلسي، لضم دول أوربا الشرقية.

وكان الرئيس بوش ومن بعده الرئيس كلينتون، الرئيسين السابقين للولايات المتحـدة، قد روجا لهذه السياسة. وقد بررت الإدارة الأمريكية ذلك الاتجاه، على أنها تريد تقوية امـن الولايات المتحدة الأمريكية، واستقرار السلم في العالم، لان توسـيع الحلـف سـوف يـؤدي إلى تقليل المناطق المرشحة لاندلاع الحروب والنزاعـات المسـلحة فيهـا، بحيـث تصـبح الحـروب والنزاعات المسلحة في هذه المناطق قليلة الحدوث. مـما يؤيـد ذلـك قـول مـادلين أولبرايـت وزيرة الخارجية في حكومة الرئيس كلينتون قولها((الولايات المتحدة قوة أوربية، فإذا كانـت ثمـة مصـالح في منطقـة غـرب نهـر الأودر(Oder) فانـه لنـا بالتأكيـد مصـالح في تقريـر مستقبل(200) مليون إنسان يعيشون في منطقة تمتد ما بين البلقان والبحر الأسود. إن مـن أسباب دخولنا الحرب الباردة هو أن شعوب هذه المنطقة كانت (مستعبدة)... إننا نعلم انه لا يمكن أن يعـيش نصـف القـارة في أمـان مـا دام النصـف الآخـر يعـيش في حالـة يسـودها الاضطراب وعدم الاستقرار).

فالجمهوريون في الكونغرس وبالأخص في مجلس الشيوخ الذي تلقى بـتحفظ وبـرود، فكرة الإدارة الأمريكية القائلة بأنه من غير الممكن فصـل أمـن أوربـا عـن امـن أمريكـا، وان ضمان السلم والإستقرار لا يمكن أن يتحقق إلا بتوسيع حلف شمال الأطلسي. فـالجمهوريون في الكونغرس يرون أن توسيع الحلف يعد خطوة سابقة لأوانها لإزالـة الحـدود الدوليـة. لأن الولايات المتحدة ستتحمل أعباء مالية أضافية نتيجة لتوسيع الحلـف في منطقـة ليسـت لهـا فيها مصالح حيوية.

وقد برر الجمهوريون موقفهم هذا للأسباب الآتية:

أ- الشـكوك والقلـق الـذي يسـاورهم إزاء الـدور القيـادي الـذي يمكـن أن تلعبـه الولايات المتحدة في أوربا.

ب- شكوك بأن روسيا تقاوم فكرة توسيع الحلف، وليس لديها نيـة للتعـاون معـه، لأنها تدعو إلى إقامة نظام امني يضم كل الدول الأوربية.

ج- اعتبـارات السياسـة الداخليـة تلعـب دورا مهـما في تحديـد موقـف الجمهـوريين المناهض لشعار (روسيا أولاً) الذي رفعه كلينتون لأنهم يهدفون من خلال ذلك كسب تأييـد المواطنين المنحـدرين مـن أصـول بولونيـة والـذين يشـكلون نسـبة لا بـأس بهـا في الولايـات المتحدة.

إلا أنه يجب ألا يفهم مما تقدم أن الجمهوريين يرفضون سياسة توسيع الحلف نحـو الشرق. إنهم لا يرفضونها من حيث المبدأ، وإنما موقفهم يعزى لإعتبارات ماديـة. ومـا يمكـن أن يرتبه توسيع الحلف من جوانب سلبية في العلاقات الأمريكية الروسية، خاصة وأن روسيا لا تخفي معارضتها لتوسيع الحلف. لقد طالب الجمهوريون الإدارة الأمريكيـة إشراك أعضـاء من مجلس الشيوخ في المفاوضات الخاصة بتوسيع الحلف، مؤكـدين في الوقـت نفسـه عـلى ضرورة إطلاع حلفاء الولايات المتحدة في الحلف على تفاصيل أيـة معاهـدة تعقـد مـع دول أوربا الشرقية قبل عرضها على مجلس الشيوخ، أجاب فيها على تسـاؤلات أعضـائه بخصـوص الأسباب الداعية لتوسـيع الحلـف نحـو الشرق، كـما تناولـت الرسـالة التبعـات الماليـة التـي ستترتب على الولايات المتحدة بسبب توسيع الحلف والتي تتراوح مـا بـين150 و200 مليـون دولار سنويا للفترة من سنة2000_2009 وفي الثلاثين من نيسان 1998 وافق مجلس الشـيوخ على توسيع الحلف بأغلبية(80)صوتاً مقابل(19)صوتاً.

وهكذا يبدو كيف أن النظام الحـزبي في الولايـات المتحـدة الأمريكيـة قـد تبـوأ هـذا الموقع الهام في هيكلية النظام الدستوري الأمريكي، حيث إنـه لا يمكـن لأي مرشـح الفـوز في رئاسة الجمهورية ما لم ينتم إلى احد الحزبين الرئيسين.

هذا من جهة ومن جهة أخرى، كان النظام الحزبي متوافقا مع التركيبة الاجتماعية الأمريكية ذات التعددية الفئوية. لذلك كان النظام الحزبي يعبر عن مختلف الاتجاهات بحيث أطلق عليه(نظام الأغلبية المركبة المتوافقة). هكذا فقد دعا من يرومون السيطرة على الحكومة إلى توكيد الهيمنة في الإجماع القومي، وإبقاء الحاجة إلى الحلول الوسط قدر المستطاع.

ثالثا: علاقة الكونغرس بالسلطة القضائية:

نشأت السلطة القضائية كسائر السلطات الأخرى، من الخبرة الأمريكية في المستعمرات، ومن القانون والمؤسسات الإنكليزية، وأعراف دول استعمارية أخرى مثل هولندا. وتعد المؤسسة القضائية قلب النظام السياسي الأمريكي.

لم تتضمن الحكومة القومية أي نظام قضائي في ظل مواد الاتحاد الكونفيدرالي، غير أن الدستور عالج هذا القصور من خلال المادة الثالثة التي نصت بوجه خاص على قيام محكمة واحدة_ هي المحكمة العليا_ وخولت الكونغرس بسلطة إنشاء محاكم أخرى إذا دعت الضرورة إلى ذلك.

أ ـ النظام القضائي الأمريكي:

من المحتمل أن يكون النظام القضائي الأمريكي أكثر النظم القضائية قوة في العالم. وتنهض أسس هذه القوة على حقيقة أن المحاكم الأمريكية تفسر القانون، وأن المحكمة العليا هي الحكم النهائي في تفسير الدستور. ولقد مارست المحكمة منذ عام 1803 سلطة المراجعة القضائية، أي سلطة إعلان عدم دستورية أحد القوانين.

ويتكون نظام القضاء في الولايات المتحدة الأمريكية من مجموعتين من المحاكم. محاكم الولايات والمحاكم الاتحادية. تقام الأولى تحت دساتير الولاية، بينما الثانية مقررة على وفق المادة الثالثة من الدستور. وتنص الأولى على تخويل

السلطة القضائية لمحكمة عليا واحدة، ولمحاكم أخرى حسب ما يأمر به الكونغرس وينشئه منها من وقت لآخر.

هذا وأن الأساس الدستوري للسلطة القضائية في أمريكا، هي المادة الثالثة من الدستور، بالإضافة إلى أن تشريعات أخرى، وما جرى عليه العمل، وأحكام المحكمة العليا نفسها هي التي تمثل الصورة الحقيقية للنظام القضائي في الولايات المتحدة. وفي أدناه تفاصيل لمكوناتها:

أولاً- المحاكم الاتحادية:

يقوم نظام المحاكم الاتحادية على ثلاثة مستويات حسب ما جاء في الدستور الذي منح الكونغرس سلطة إنشاء محاكم اتحادية دنيا، إذا دعت الحاجة. وهذه المحاكم هي:

1- المحكمة العليا. 2- محاكم المقاطعات والاستئناف. 3-محاكم خاصة للشكاوى والكمرك واستئناف الرسوم الكمركية وبراءات الاختراع والاستئناف العسكرية.

1- المحكمة العليا:

وهي المحكمة الوحيدة المقرر إنشاؤها بموجب الدستور لذلك فهي المؤهلة إلى ترؤس رئاسة الفرع القضائي من الحكومة باعتبارها في أعلى هرم السلطة القضائية. وهي تتألف من تسعة قضاة معينين مدى الحياة بقرار من رئيس الجمهورية بعد موافقة مجلس الشيوخ ومن ضمنهم رئيس المحكمة الذي يعتبر ثاني شخصية رسمية في الدولة بعد رئيس الجمهورية.

ويحمي الدستور ذلك بنص على أن القضاة الفيدراليين يبقون في مناصبهم ما داموا حسني السلوك. وهذا يعني عمليا حتى الوفاة أو التقاعد أو الاستقالة. مع أن القاضي يحاسب ويتهم من خلال الكونغرس، شانه شأن الرئيس وسائر

المسؤولين في الحكومة الفيدرالية. والطريقة التي تبعث على اختيار القضاة من قبل الـرئيس وسائر المسؤولين في الحكومة الفيدرالية.

وتتلخص وظيفة المحكمـة العليـا في البـت في القضـايا التـي تنشـأ بسـبب النـزاع أو الخلاف بين الولايات والحكم الفيـدرالي عـلى الخصـوص. أو فـيما يتعلـق بتطبيـق الدسـتور. لكنها لا تقوم بمراجعة قرارات محاكم الولايات المتعلقة بالقوانين الداخلية للولايات.

وعندما اقر الدستور الفيدرالي سنة 1789، إنشاء المحكمة العليا، لم يحدد لها وظيفة مراقبة دستورية القوانين. وظلت القوانين لا تخضع لأي رقابة قضائية، إلى حدود سنة 1803. وعندما عرضت قضـية(مـاريوري وماديسـون) عـلى رئـيس المحكمـة آنـذاك جـون مارشـال، اتخذت المحكمة قرارا جريئاً اثر على مجريات تطور الحياة الدستورية في الولايـات المتحـدة الأمريكية، حيث بت في النزاع مقررا سمو الدستور على القوانين واسـتبعاد القـانون العـادي من التطبيق، إذا تعارض مع مقتضيات الدستور.

ومنذ ذلك الوقت، ومؤسسة الرقابة تتسـع ويمتـد سـلطانها عـن طريـق الاجتهـادات والتأويلات، الأمر الذي أضفى على النظام الدستوري الأمريكي طـابع فصـل السـلطات فعـلاً، وبـروز دور السـلطة القضـائية موازيـا للسـلطتين التشريعيـة والتنفيذيـة. وتتلقـى المحـاكم الأمريكية وعلى رأسها المحكمة العليا، الدعاوى بعدم دستورية القوانين من طرف الأشـخاص المـتضررين أو السـلطات، وتبـت فيهـا وفـق المسـطرة والإجـراءات الآتيـة: ـ طريقـة الـدفع والامتناع- طريقة الأمر القضائي- طريقة التصريح التقريري.

ونتيجة الدور التاريخي الذي لعبه الجهاز القضائي، أطلقت عبـارة (حكومـة القضاة) على الحقبة التي برزت فيهـا معارضـة القضـاة بشـكل حـاد ضـد الرئاسـة

والكونغرس، ففي نهاية القرن التاسع عشر، والى غاية منتصف الثلاثينات، لعبت المحكمة العليا دورا هاما، تجلى في منع تنفيذ قرارات حكومية كان تنفيذها يؤدي إلى ضرر الأشخاص رغم أن رأي المحكمة كان يصطدم مع رغبات التروستات النافذة لدى السلطة التنفيذية.

وفي سنة 1917 قال القاضي هيرز((نحن محكومون من قبل دستور، ولكن هذا الدستور هو ما يقال انه هو)). وفي سنة 1936 ألغت المحكمة العليا عدداً من القوانين البرلمانية والتنظيمات الحكومية التي سنت في عهد الرئيس فرانكلين روزفلت. وعندما أثيرت فضيحة ووتركَيت سنة 1974 كان لإجتهاد المحكمة العليا بعدم أحقية الرئيس الاحتفاظ بأسرار ومعلومات يكون لإعلانها اثر على سير العدالة واحترام الدستور، دورها في مجريات هذه القضية الكبيرة التي أفضت إلى استقالة الرئيس نيكسون.

ويمكن القول أن هذه المعطيات التاريخية. ساهمت في إبراز الجهاز القضائي كسلطة مستقلة وقوية لا تساير منطق مخالفة الدستور، وان كان ذلك يتم من موقع سلطة المنع، كما تظل تعيينات القضاة من طرف رئيس الدولة، أمرا ذا أهمية بالغة في العملية السياسية بالولايات المتحدة. إذ يرتبط اسم عدد من الرؤساء بالتعيينات القضائية. كما هو الحال بالنسبة للرئيس فرانكلين روزفلت (عين 9 قضاة)، والرئيس نيكسون(4 قضاة) والرئيس بوش(قاضياً واحداً).

ولا يخلو الجهاز القضائي من ضغوط تمارس عليه من قبل اللوبي والزعماء السياسيين سواء في الكونغرس أو المسؤولين التنفيذيين. وتتلقى المحكمة العليا سنويا معدل 4000 قضية، لكنها لا تفصل سوى في 10% منها.

ويدعم دور الجهاز القضائي، وجود شريحة واسعة من المحامين داخل الولايات المتحدة. وبرأي ماكس سكيدمور، فان المحامين يشكلون جماعة نافذة من

أكثر الفئات اتساعا في الولايات المتحدة كما هو في العالم. وفي نيويورك مثلا يوجد بها ما يعادل عددهم في إنكلترا بكاملها. كما لهم نفوذ على السلطة التنفيذية والتشريعية، بحكم توفرهم على تقنيات ووسائل الاعتراض على قراراتهم التي تكون مشوبة بتجاوز السلطة، أو الإضرار بمصالح الأفراد والجماعات.

وفي وزارة العدل الأمريكية تستخدم وحدها أكثر من (2000) محامي، ولمدة قرنين من الزمن، ظل المحامون يشكلون 50% من أعضاء الكونغرس وحكام الولايات. وإذا كانت سلطة الجهاز القضائي في النظام السياسي الأمريكي مقررة دستوريا وتدعمها الوقائع والتطورات التاريخية، فأن محور هذا الدور يظل هو الوظيفة التحكمية التي يقوم بها القضاء في حالة تنازع الأفراد والدولة، أو أجهزة الدولة الفيدرالية مع الولايات أو الكونغرس.

والطريقة التي تبعث على اختيار القضاة من قبل الرئيس هي اعتبارات دينية وسياسية، فقد جرت العادة أن يكون أحد أعضاء المحكمة يهودياً و آخر مسيحياً بروتستانتيا. أما من الناحية السياسية فيعتمد موازنة الرئيس في تمثيل الحزبين في المحكمة. فضلا عن الكفاءة والنزاهة أيضا. وتتمتع المحكمة العليا باختصاصات كبيرة، خصوصا رئيس المحكمة الذي يتولى رئاسة مجلس الشيوخ، بينما يتولى هذا المجلس صلاحيته الدستورية الخاصة بمحاكمة رئيس الولايات المتحدة أثر تحريك طريقة الاتهام ضده. وتحليف رئيس الولايات المتحدة اليمين الدستورية في حفلة تنصيبه اثر انتخابه، ونتيجة ذلك يصفه بعضهم انه أهم المناصب وأخطرها، ويأتي في المرتبة الثانية مباشرة بعد منصب الرئيس وقبل نائب الرئيس.

اختصاصات المحكمة العليا

إن أهم اختصاصات المحكمة العليا هي الآتي:

أ- **الاختصاصات القضائية:**

وهي تتعلق بالدعاوى والنزاع بين الولايات المتحدة الأمريكية وأحدى الدول الأجنبية، وبين الولايات نفسها أو الولايات مع الاتحاد المركزي. كما تنظر بالدعاوى التي يكون أطرافها الوزراء أو السفراء أو القناصل أو نوابهم الأجانب إذا رغبوا في محاكمتهم أمام المحكمة العليا.

ب- **الاختصاصات السياسية:**

حق المحكمة في الرقابة على دستورية القوانين، وقانونية الأنظمة ودستوريتها هي أهم الاختصاصات للمحكمة التي بموجبها تعيد النظر بأعمال الحكومة التنفيذية والتشريعية وتعدها لاغية وباطلة. الأمر الذي دفع الرئيس والكونغرس إلى انتقاد المحكمة العليا وسبب لها الإساءة من قبلهما، لكن المحكمة قد تتدخل سياسيا في ظروف خاصة. فعلى سبيل المثال فقد قضت إحدى المحاكم الاتحادية بقيام الكونغرس والرئيس بصورة مشتركة في مواصلة العمليات الحربية وتعزيزها في جنوب شرقي آسيا منذ بداية هذه العمليات.(كما قضت عدد من المحاكم الاتحادية عام 1973 على أن سلطة الحجب التي ادعى الرئيس أحقيته فيها غير مشروعة. لذلك صدر قانون في منتصف عام1974. يخول كلاً من المجلسين سلطة مراجعة أو إلغاء القرارات بخصوص الحجب. وأهم تقييد لسلطة الرئيس في الشؤون الخارجية صدر عام 1973. بقانون يقيد سلطته في إرسال القوات الأمريكية للقتال خارج البلاد.

وقد قام الرئيس الأسبق جورج بوش بمثال حديث عن دور المحكمة الإتحادية العليا عندما أصدر قرارا بالعفو عن جميع الذين أدينوا بقضية عام 1986،

ومنهم اوليفر نورش المنسق للعملية، وكذلك وزير الدفاع آنذاك ومستشار الأمن القومي. فاعترضت المحكمة العليا بالرغم من أن الدستور يبيح للرئيس العفو عن الجرائم الكبرى.

وفي عام1803رفضت المحكمة العليا تطبيق إحدى مواد قانون اتحادي استنادا إلى أن الكونغرس في إصداره لهذا القانون قد جاوز حدود السلطات المخولة لـه بمقتضى الدستور، وبذلك تم إرساء مبدأ خضوع التشريعات الاتحادية لرقابة دستوريتها، قبل المحاكم الاتحادية وبعد سنوات أعطت المحكمة نفسها سلطة مراقبة دستورية قوانين الولايات أيضا. من خلال القوانين التي تسنها الولايات، سواءً كانت قوانين عادية أم أساسية(دساتير)

يبدو في الحقيقة أن الدستور الأمريكي ليس دقيقا جدا في وصف تلك الاختصاصات ولكن جرى تعريفها من خلال سلسلة من القرارات التاريخية التي قبلت من جانب فروع الحكومة ومن الشعب فيما بعد، خصوصا الاختصاصات السياسية التي تنفرد فيها محاكم الولايات المتحدة عن بقية محاكم العالم بذلك الاختصاص، كونها محاكم غير سياسية وقضاتها موظفون وليسوا حكاما من الناحية الفقهية.

2- محاكم المقاطعات والاستئناف:

وتأتي بالمرتبة الثانية في درجات المحاكم الاتحادية وقد أنشأت أول محكمة استئناف عام 1891 لتسهيل البت بالقضايا وتخفيف العبء عن المحكمة العليا. وتقسم الولايات المتحدة إلى 11 منطقة استئنافية مستقلة تتولى الاستئناف في كل منها محكمة استئناف يتراوح عدد أعضائها بين ثلاثة قضاة وخمسة عشر، وسلطتها هي في استئناف أعضائها أحكام محاكم المناطق الواقعة في مناطقها وتعيد النظر فيها.

ومحاكم المناطق التي تقسم إلى95 منطقة تأتي بعد محاكم الاستئناف بالمرتبة، وتمكن المتقاضين في الولايات من اللجوء إليها بيسر ودون عناء. ويتراوح عدد القضاة في كل محاكم منطقة بين قاضٍ واحد و27 قاضياً. وتتناول في أعمالها الخروقات للقوانين الاتحادية وتدفع الاستئنافات عن أحكام المناطق إلى محكمة الاستئناف التي تدخل المنطقة في دائرة اختصاصاتها المحلية، وان كانت بعض الاستئنافات في حالات نادرة ترفع إلى المحكمة العليا مباشرة.

3- المحاكم الخاصة:

وهي تلك المحاكم التي أنشئت للنظر في قضايا استثنائية وتعرف هذه المحاكم باسم المحاكم التشريعية لأنها تنشأ بقرار من الكونغرس وقضاتها لهم إجراءات زملائهم نفسها في المحاكم الاتحادية ويعينهم الرئيس أيضا لمدى الحياة، وبموافقة مجلس الشيوخ.

ومن هذه المحاكم المحكمة الكمركية ومحاكم الاستئناف الخاصة بقضايا الكمارك وبراءات الاختراع ومحكمة المطالبات التي تنظر في الدعاوى التي تقام ضد الولايات المتحدة ويكون موضوعها أموالا نقدية.

ثانياً- محاكم الولايات:

ينتخب قضاة محاكم الولاية عادة من قبل المواطنين لمدة قصيرة. ولكل ولاية نظامها الخاص وفق دستورها وتشريعها. وبسبب تنوع وتعدد هذه النظم فانه يصعب إعطاء وصف مفصل لها في كل ولاية، غير أن محاكم ذات اختصاص عام لها أسماء مختلفة تتكون من قاضٍ لوحده أو محلفون معه، له اختصاص النظر في القضايا المدنية والجنائية التي لا تدخل في اختصاصات محاكم أو دوائر خاصة منها المحاكم الجنائية ومحاكم الأحوال الشخصية، ومحاكم الأحداث، والمحاكم الخاصة بالتركات ومحاكم أصغر خاصة بالشرطة والمرور والشكاوى الصغيرة،

وأعلى محكمة في نظام الولايات القضائي هي محكمة استئنائية تسمى في معظم الولايات بالمحكمة العليا، أو محكمة الاستئنافات التي يتراوح عدد القضاة فيها بين 3 إلى 9، والعدد المعتاد سبعة. ومصادر حكم للولايات هو القانون القضائي والتشريع والعرف.

أنواع القوانين:

1- القانون العام. 2- قانون العدالة. 3-القانون التشريعي. 4- القانون الدستوري. 5- القانون الإداري.

1- القانون العام:

سبق التطرق إليه في الهامش على ص 66 في الفصل الثالث (نشأة المستعمرات الأمريكية).

2- قانون العدالة:

يسمح قانون العدالة للقضاة بإصدار الأوامر التي تمنع حدوث أضرار محتملة أو توجيه الأنظار لاتخاذ الاحتياطات اللازمه. ويطبق قانون العدالة ببساطة، عندما لا يكون من المحكمة شيء في الانتظار حتى يحدث مزيد من المخالفة للقانون فلو افترضنا مثلا أن هناك مصنعا للورق يلوث بحيرة مجاورة له من خلال إلقاء المخلفات السامة بصورة غير قانونية في الماء. فإنه يمكن للقاضي في مثل هذه الحالة أن يصدر إنذارا قضائيا أو((أمرا بالإيقاف والكف)) يفرض على أصحاب المصنع أن يوقفوا أعمالهم المخالفة لقانون.

3- القانون التشريعي:

ويقصد به التشريعات التي يسنها الكونغرس على المستوى الفدرالي. وهناك نوعان رئيسيان من القوانين التشريعية:

أ- القانون المدني:

ويمثل النوع الرئيس الأول من القوانين التشريعية في أمريكا، ويهتم بالنزاعات بين طرفين، مثل الطلاق. وقد تتضمن القضية المدنية أيضا قضية يقيمها فرد ضد الحكومة، مثال ذلك يلحق ظلم بأحد الأفراد بصورة غير مشروعة على يد أحد موظفي الحكومة.

ب- القانون الجنائي:

ويمثل النوع الرئيس الثاني من القوانين التشريعية، ويتضمن الجرائم الخطيرة ضد المجتمع، مثل القتل والسطو المسلح.

4- القانون الدستوري:

يتضمن القانون الدستوري تفسير دستور الولايات المتحدة وتطبيقه خاصة من قبل المحكمة العليا. وإن كان ذلك يتم أيضا بواسطة المحاكم الفيدرالية والمحاكم الأخرى في الولايات. ويشمل الدستور الأمريكي على(6000) كلمة، وكثير من بنوده ورد على أسس عامة. أما المعنى المحدد والدقيق للنصوص فقد ترك للمحاكم كي تفسره. (انظر الملحق رقم (1)).

5- القانون الإداري:

وتشير هذه المجموعة من القوانين إلى تلك القواعد واللوائح التي تصدرها الأجهزة البيرقراطية، ولقد خول الكونغرس. كما سبقت الإشارة في الفصل(8) السلطة إلى هذه الأجهزة بعقد جلسات الاستماع الخاصة بالإذعان لهذه اللوائح البيروقراطية.

القيـود على السلطة القضائية:

1- الكونغرس والمحاكم:

يمكن للكونغرس أن يوجه الاتهامات للقضاة أو يرفض التعيينات القضائية، كما يمكن أيضا زيادة عدد القضاة، والسماح للرئيس بتعيين مزيد من القضاة الذين يشاركونه فلسـفته القضـائية، فعـلى سـبيل المثـال، أوجـد الكـونغرس في عـام 1978، وظـائف لــ(مائـة واثنـين وخمسين) قاضيا فيدرالياً جديداً في محاكم المناطق ومحاكم الاستئناف مانحا بـذلك الـرئيس كارتر الفرصة لكي يعين أكثر مـن 40% مـن القضـاة الفيـدراليين. وبمقـدور الكـونغرس إقـرار تعـديل أو تغيـير قـانون أعلنـت المحكمـة عـدم دسـتوريته فقـد صـدر التعـديل السـادس والعشرون، الذي منح حـق التصـويت لكـل مـن بلـغ سـن الثامنـة عشرة، بعـد أن حكمـت المحكمة العليـا، أنـه لـيس بإمكـان الكـونغرس تخفـيض سـن التصـويت مـن خـلال إصـدار تشريعي عادي. وفي عام 1978، أصدرت المحكمة العليا حكمها بـان موقـع سـد نهـر تنـيسي يعرض نوعاً معيناً من الأسـماك الصـغيرة للخطـر، وهـو عمـل يعـد مخالفـا لقـانون الأنـواع المعرضة للخطر وفي عام 1979 أمر الكونغرس تشريعا مناقضا لقرار المحكمة.

ولعل سلطة الكونغرس في تحديد مجالات اختصاص المحـاكم الأدنى وإعـادة تعريـف الاختصاص الاستثنائي للمحكمة العليا تعد من أقوى أسلحة الكونغرس في تحقيـق السـيطرة. فخلال الخمسينيات، اتخذ الكـونغرس موقفـا معاديـا لأحكـام المحكمـة العليـا فـيما يتعلـق بالحقوق المدنية. واقترح تشريعا كان يمكن أن يسدل الستار على اختصاصا المحكمة في هـذا الصدد.

2- **الفعالية القضائية في مواجهة التقييد القضائي:**

ذهب نقاد السلطة القضائية، إلى أن المحاكم قد نجحت في عملية صنع السياسة من خلال وضع سياسات تتعلق بالإجهاض والطاقة النووية واوتوبيسات المدارس، والتلوث البيئي والإصلاحات التعليمية...الخ. لذلك فيجب على المحاكم أن لا تتخطى حدود مبدأ الحكم. وعليه يصبح من الضروري تقييد السلطات القضائية، وترك قرارات صنع السياسة للسلطتين التنفيذية والتشريعية للحكومة.

أنصار الفعالية القضائية يرون بأنه يجب على المحاكم أن تقوم بصنع السياسة لمواجهة ضغوط الحاجات الاجتماعية ومساعدة الضعفاء اقتصاديا وسياسيا. أما الآباء المؤسسين فيرون أهمية وجود سلطة قضائية مستقلة تستطيع مواجهة التجاوزات السياسية المحتملة من جانب السلطتين التنفيذية والتشريعية والنظام القضائي الأمريكي، هو نظام التقاضي الذي يتناول القضايا القابلة للحلول القانونية، ولا يتناول (المسائل السياسية) ويجب أن يكون لدى الخصوم (مبررا لإضافة الدعوى).

والسلطة القضائية الأمريكية ذات نظام ثنائي من الناحية الهيكلية مثل المحاكم الفيدرالية ومحاكم الولايات. وقد تختص المحاكم الفدرالية، أما باختصاص أصلي أو استثنائي. ويعتمد ذلك على طبيعة القضية المعروضة، وتأتي المحكمة العليا على قمة الهرم القضائي الفدرالي، على الرغم من إنها لا تنظر إلا في عدد ضئيل من القضايا المستأنفة أمامها من المحاكم الأدنى. وتحولت المحكمة منذ الثلاثينيات من القرن العشرين، إلى حماية الحريات والحقوق المدنية بصفة عامة.

3- **قيود على الكونغرس:** هناك أسباب عديدة تجعل أعضاء الكونغرس يشاركون في العملية الإدارية، وفي بعض الحالات تتخطى المهمة

التمثيلية الحدود القانونية، وتأخذ لون استغلال النفوذ مؤدية إلى توجيه الاتهامات في المحاكم ضد أعضاء الكونغرس اللذين يستخدمون مناصبهم التشريعية والرقابية لتحقيق مكاسب شخصية.

هذا النوع من النشاط يسيطر عليه من خلال قانونين:

فقانون الرشاوى موجه ضد المسؤولين العامين، بمن فيهم أعضاء الكونغرس اللذين يسعون للقبول بأي شيء ذي قيمة مقابل إجراء رسمي. أما قانون تضارب المصالح فانه يجرم أعضاء الكونغرس اللذين يحصلون على تعويض عن خدمات تتعلق بإجراءات أو عقود أو مطالبات أو أي نشاط آخر من نشاطات الحكومة الفيدرالية وتبعا للظروف، فان أعضاء الكونغرس قد يسعون للحصول على الحصانة بمقتضى فقرة (الحديث والنقاش) من الدستور التي تمنع سؤال أي سيناتور أو نائب عن أي إجراء تشريعي.

وقد قضت المحكمة العليا تكرارا أن أعضاء الكونغرس لا يجوز لهم استخدام فقرة(الحديث والنقاش) كدرع لإجراء اتصالات مع الهيئة التنفيذية. وقد حاول النائب توماس جونسون وهو ديمقراطي من ماري لاند، استخدام نفوذ له لدى وزارة العدل بإقناعها بإلغاء تحقيق معلق حول مؤسسة ادخار وقرار. وقد اهتم بتلقي أكثر من 20 ألف دولار لجهوده، ووجد مذنبا بانتهاك قانون تضارب المصالح. وقد اعترف النائب بير ترام بوديل، وهو ديمقراطي من نيويورك عام1974 بأنه مذنب لدى توجيه اتهامات إليه، تتعلق بالتآمر وانتهاك قانون تضارب المصالح، وذلك بعد تدخله لدى عدة وكالات فيدرالية لمساعدة شركة طيران للحصول على خط جوي يربط فلوريدا بجزر الباهاما.

وكانت مؤسسة قانونية تابعة لعائلته تقبض رسـوم خـدمات قانونيـة كـل شـهر مـن الشركة الأم التي تعود إليها مؤسسة الطيران. وفي إجراء آخر يشير إلى القيود المفروضـة عـلى التدخل التشريعي في نشاطات الوكالات، وجد النائب فرانـك براسـكو، وهـو ديمقراطـي مـن نيويورك مذنبا بتلقي الرشاوي والتآمر، في خطة للحصول على عقود مع مكتب البريد لصالح إحدى شركات النقل، وفي إجراء آخر لم يمض عليه وقت طويل أديـن النائـب جوشـوا البـيرك وهو ديمقراطي من بنسلفانيا لتلقيه تعويضا مقابل مساعدته إحـدى مستشـفيات فيلادلفيـا على كسب منحه فيدرالية قيمتها 5، 14 مليون دولار. وبعد أن قضـت محكمـة فيدراليـة في عام 1979، على أن اتصالاته مع الهيئة التنفيذية لم تكن محمية بفقرة((الحديث والنقـاش)) اعترف البيرك بأنه مذنب بتهمة تضارب المصالح.

وفي إطار عملية الــ(أف. بي.آي) في قضـية ابسـكام، خـلال إدارة كـارتر اتهـم النائـب مايكل ج. مايرز وهو ديمقراطي من بنسلفانيا بالتآمر والارتشاء والتنقل بين الولايات بصـفته ممثلا تجاريا، للقيام بعمل غير قانوني. وفي دفاعه عـن نفسـه، جـادل مـايرز بـان اسـتقلالية الكونغرس ستدمر، إذ تمكن عملاء الحكومة من إغراء الأعضاء بفرص الفبركة بتلقي الرشاوي. وقـد رفضـت محكمـة اسـتئناف ادعائـه باسـتدراجه إلى كمـين، وأشـارت إلى أن الكـونغرس يستطيع في أي وقت حماية نفسه من خلال إعادة تعريف المعنى القانوني للارتشـاء، بهـدف الحيلولة دون قبول احد المشرعين، رشاوي عرضها عملاء سريون للحكومة.

وإلى جانــب مقاضــاة الأعضــاء بارتكــابهم جــرائم، فــان تــدخلهم في إجــراء الوكالات يجعلهم عرضة لقيود أخرى. فالأعضـاء الـذين يمتلكـون الحصـانة حسـب فقرة (الحديث أوالنقاش). ونشأت القضية من (جائزة الرداء الـذهبي) التـي أعلـن عنها السيناتور ويليام روكسن ماير. وهو ديمقراطي مـن ويسكونسـون عـام 1975.

فبعد أكثر من أربعين ساعة من الأبحاث التي أجراها الموظفون وجلسة استماع عقدتها لجنة الإعتمادات التابعة لمجلس الشيوخ، التي تمول مؤسسة العلوم القومية وإدارة اللائحة الجوية والفضاء. كما انه كان عضوا في لجنتي الدفاع، والاعتمادات المالية(HEW) الفرعيتين. وقاضى هتشينسون بروكسن ماير معلناً عن الجائزة، وكذلك بظهور بروكسن ماير في برنامج مايك دوغلاس التلفزيوني حيث تحدث عن الجائزة. وقضت المحاكم الدنيا أن النشرة الصحفية(المماثلة تقريبا بما تحدث به بروكسن ماير في مجلس الشيوخ) تحميها فقرة (الحديث أوالنقاش) وأعتبرت الرسالة الإخبارية جزءاً من المهمة الإعلانية للكونغرس وبالتالي تخضع للحصانة، بينما اعتبرت الظهور على شاشة التلفزيون محميا بالتعديل الأول. وعلى أية حال قضت المحكمة العليا بان النشرة الصحفية والرسالة الإخبارية لـ(بروكسن ماير) لا تحميها مهمته الدستورية كمشرع.

وكانت النتيجة الغريبة لهذا القرار أن أي عضو في الكونغرس يستطيع الكشف عن تبعات التبذير أو التزوير أو إساءة استخدام السلطة من قبل الوكالات من خلال جلسات الاستماع. التي تعقدها اللجان. وما أن يسعى العضو إلى تعميم القضية بإطلاع الناخبين أو الصحافة عليها. فان ثمة مخاطر برفع دعوى.

المبحث الثاني:

علاقة الكونغرس بالمؤسسات غير الرسمية

أولا علاقة الكونغرس الأمريكي بالرأي العام:

منذ القدم كان للرأي العام على لسان الفلاسفة والمفكرين ورجال الدولة دور وتأثير، سواء كان ذلك صراحة أو ضمناً، من خلال العلاقة بين المسؤولين في الحكم وبين الجماهير.

والرأي العام في الواقع كظاهرة اجتماعية، كان ولا يزال مشروطا بالجماعة التي يتكون فيها ويعبر عنها، أي بفروضها الاجتماعية والحضارية والسياسية. وكما انه أيضا مشروط بالمرحلة التاريخية وخصائصها النوعية. غير أن ذلك لا يعني أن الرأي العام هو مجموع أراء الأفراد الأعضاء في الجماعة الاجتماعية، وإنما هو حاصل تفاعلها، وما ينجم عن ذلك التفاعل هو ظاهرة اجتماعية عامة لها خصائصها الذاتية. ولها قوانين حركتها وتحولاتها. ومن ثم تأثيرها على حياة الجماعة وطريقة تسييرها.

1 - الرأي العام والقانون:

عالج بعض المؤلفين العلاقة بين الرأي العام والقانون والسيادة، ومنهم جون تايلور الذي كان يرى أن السيادة هي كيان سياسي ثقافي، وتتمثل بالبرلمان في بريطانيا... ويجب أن يحكم الرأي العام وفقا لسياسية الحكم القائم في بريطانيا. أما جون أوستن فكان يرى أن الرأي العام ليس سيدا، ولا يمكن أن يكون كذلك، لأن مصدره غير واضح. في حين انه يجب أن تمارس السيادة من قبل من هو في مقام رفيع وواضح المعالم.

وتعرض أيضا(فرانسيس ليبر) إلى موضوع الـرأي العـام والسـيادة بقولـه إن السـيادة تعبر عن نفسها بواسطة الرأي العام، وان العلاقة بين القانون والرأي العام هي علاقة وثيقة.

وربما كان رأي د.ج.ريشي في هذا الصدد هو الذي يمثل الـرأي العـام السـائد في تلـك الفترة حول علاقة الرأي العام بالقانون، إذ يعرض: أن مشكلة الحكومة الصالحة هي مشكلة العلاقة بين السيد القانوني والسيد السياسي. أما (ويليوبي) فينكـر صـفة السـيادة عـلى الـرأي العام، ويعرض انه قوة لا تتمتع بخصائص القانون، أما السيادة فهي مفهـوم قـانوني، وبهـذه الصفة فإن الرأي العام يتغلغل في الهيئات التي لها سلطة شرعية للتعبـير عـن إرادة الدولـة. ويخلص من ثم إلى القول((إننا بصفتنا كتاب ورجال قانون لسـنا بحاجـة إلى أن ننظـر فـيما وراء أولئك الأشخاص. إننا نترك لعلماء الاجتماع ولـن يمـارس السياسـة مهمـة فحـص طبيعـة الرأي العام وقوته)). ويخلص دايسي في كتابه((القانون والرأي العام في إنكلترا خـلال القـرن التاسـع عشر والـذي صـدر عـام 1905، إلى أن الـرأي العـام هـو القـوة المحركـة للنظـام الديمقراطي)).

2 - الزعيـم السـياسي والرأي العام:

إن نجاح أي زعيم سياسي يتوقف بشكل كبير على قدراتـه وكفايتـه وتفهمـه لعلـم النفس الاجتماعي، وقدرته الخطابية والبراعة في صـياغة الجمـل، والجـو السـياسي في ذلـك الوقت. وقد يفشل اقدر الزعماء وأشجعهم إذا كانت هناك حالة سائدة من الرخاء تـؤدي بالجماهير إلى عدم الاهتمام بالمسائل العامة. وعلى العكس من ذلك في ظروف فقد الثقـة أو اليأس يكون من الصعب حتـى للـزعيم الموهـوب أن يرفـع مـن روح الجماهـير ويمنـع انهيارها.

وفي الحكومات ذات الشكل النيابي يقال أحيانا إن الموظف العمومي يجب أن يعمل فقط لخدمة الشعب، فيتلقى رغباتهم وبعمل على تنفيذها، ولكن الزعيم السياسي يعلـم أن جماعة الشعب لا تعرف حقيقة ما يجري من إحداث، وما هي الإجراءات الواجب اتخاذهـا لمواجهة موقف معين، وما هي نتيجة سياسة معينة، وبالتـالي فإنـه يعتـبر أن مـن واجبـه أن يتخذ الخطوات اللازمة لإبراز المسائل الهامة أمام المواطنين، وان يشـكل الـرأي العـام النـاتج بالطريقة التي أكـثر اسـتنارة ونضـوجا. وان يركـز ويوجـه الـرأي العـام عـلى نـواحٍ حكوميـة مختلفة بالطريقة التي تـدفعها إلى العمـل للصـالح العـام. وجميـع الرؤسـاء والمحـافظين في السنوات الأخـيرة قـد أدركـوا هـذا الاتجـاه في تأديـة واجـبهم وكثـير مـن رجـال الكـونغرس ومشرعي الولايات كان لهم رأي مشابه لمثل هذه الفلسفة.

أ ـ تعريـف الـرأي العــام ومفهومــه: جـيمس بـرايس يقـول أن الـرأي العـام هـو مجموعة الآراء التي يدين بها الناس إزاء القضايا والموضوعات التي تهم الجماعة وتؤثر فيها.

ويقول جابريل الموند في كتابـه (الشـعب الأمـريكي والسياسـة الخارجيـة) أن الـرأي العام الأمريكي تعبير عن مزاج مسطح يتغير بتغير الظـروف ومجـرد تغـير الظـروف، ومجـرد تعبير عن ردود أفعال ليس له دور في صنعها. فهو لا يعـبر عـن حريـة التعبـير للفـرد لآرائـه بصورة مستقلة وانـه تفاعـل الفـرد الأمـريكي مـع المـؤثرات الخارجيـة النابعـة عـن انتمائـه للجماعة والتي تتأثر بمجموعة وسائل أشـدها وسـائل الإعـلام وجماعـات الضـغط والمصـالح المؤثرة فيها. والأيدلوجية والبنى الاجتماعية السائدة.

ب ـ الإعـلام الأمريكـي ومميزاتـه وعلاقــته بـالرأي العــام: يلعـب الإعـلام دوراً مميزاً في بلورة الرأي العام الأمـريكي. فـإذا مـا شخصـنا أبـرز مميـزات الإعـلام

التي تفصح عن آلية تكوين الرأي العام في أمريكا استطعنا التوصل إلى مميزات الرأي العام أيضا. **وأهم مميزات الإعلام الأمريكي هي:**

1- إنه إعلام خبر: تؤكد اتجاهات الإعلام الأمريكي في وسائلها وتقنياتها المتطورة على أن الخبر أقوى من الرأي، وكأسلوب مغلف بأنماط دعائية غالبا، الأمر الذي يجعله يفقد المصداقية والموضوعية حين تتجلى الوقائع والحقائق.

ومما يؤكد ذلك، الإعلام الأمريكي في إتباعه أسلوب تسويق الحقائق وبث الأخبار الملفقة إبان مرحلة العدوان على العراق وما قبلها، والتي أثبتت الحقائق زيف أكثر هذه الأخبار، وكونها أخبار سياسية مصلحية.

2- تحكم أجهزة المخابرات باتجاهات قسم كبير من الإعلام من خلال المحطات الإذاعية والصحف والمجلات ووسائل الإعلام الأخرى. فهي تجند معظم الصحفيين للعمل في ترويج الأخبار، لأن ثلث المعلومات الاستخبارية تأتي من الصحافة.

3- الاتساق مع التسويق السياسي: فالإعلام الأمريكي له تساوق مع الإدارة الحكومية والكونغرس عبر مجموعة من الوسائل التي يلجأ إليها المرشح من إعلامية ودعائية في حملاته الانتخابية وعمله السياسي اليومي.

وهذا بحد ذاته تعبير عن مدى ديمقراطية أمريكا في الانتخابات والحكم في آن واحد. فالمواطن الأمريكي لايمكنه وهذا السيل الإعلامي المتدفق والمسير على وفق أرادات القوى المؤثرة والضاغطة أو النخب المتحكمة، أن يرى الأمور بوضوح ودقة، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى فان حرية التعبير عن الرأي العام وممارسة الاختيار الصائب للمواطن الأمريكي أيضا، محل شك في ظل هذه السيولة من الإعلام المرتبط سياسيا مع الإدارة والكونغرس.

4- تميزه بالصورة المتلفزة والدعاية الملفقة، لأنه إعلام يعتمد الدعاية أسلوبا لترويج المادة وممارسة التأثير. وهذا يفسر سر اهتمام الرؤساء بالتلفزيون لممارسة تأثير أوقع على الأمريكين بشكل اكبر.

5- احتفاظه بعلاقات متينة ومعقدة مع الحكومة والمؤسسات وجماعات الضغط السياسية، والاحتكارات. ذلك لأن وسائل الإعلام الكبرى في أمريكا أصبحت بدورها شركات احتكارية عابرة للقارات. ولأن الإعلام بحد ذاته أصبح صناعة رائجة في أمريكا، تنتج سنويا 1.5 بالمئة من مجمل الدخل القومي.

يدخل الإعلان التجاري لتلك الشركات مصدرا رئيسيا لتمويل وسائل الإعلام المسموعة والمرئية والمقروءة. لذلك لا يستند على معايير أخلاقية وروحية واعتبارية، وإنما يكون سريع الاستجابة للمصالح والأمور المادية التي تنشط من قبل جماعات الضغط والمصالح. ولأنه إعلام تجاري يهدف إلى الربح الذي تغلب على القيم الروحية.

6- التغلغل الواسع لليهود والصهيونية في المؤسسات الإعلامية الأمريكية البارزة، لأن الإعلام الأمريكي إعلام تجاري ونخبوي يخدم فئات محددة من المجتمع، والتي تمتلك مقومات التأثير فيه كالمجتمع الصناعي العسكري واللوبي الصهيوني وجماعات الضغط الأمريكية الأخرى. وأبرز مثال في هذا الخصوص الاتجاه السائد للإعلام الأمريكي بعد انتهاء الحرب الباردة، وسعيه لخلق أخطار أخرى على المجتمع الأمريكي والسلام العالمي، تلبيةً لتحقيق المصالح الصهيونية العالمية، والمجمع الصناعي العسكري في الولايات المتحدة.

7- وبناءً على ما تقدم فان الرأي العام يتسم بخضوعه إلى المصالح الضيقة، مما أدى إلى توجيه اتهامات لاذعة له بأنه (لا رأي ولا عام) كون الآراء

السائدة هي في الغالب آراء أقليات أو ذوي المصالح أو عدد قليل من الزعماء البارزين.

8- استطلاعات الرأي أصبحت أهم وسائل خلق الرأي العام في الولايات المتحدة والتي تسيطر على إدارتها جماعات الضغط والمصالح من خلال تحكمها بأهم وسائل الإعلام، الأمر الذي ولد رأيا عاماً لا يستند على العقل في الحكم على القضايا الآنية المختلف عليها، ويكون عرضة للدعاية، فيكون الرأي العام غير واضح وغير دقيق بسبب اختلاف تقنيات وسائل قياسه.

9- اتجاه الرأي العام الأمريكي صوب القضايا الداخلية في السياسة مثل (اهتمام الفرد الأمريكي بالطاقة، التضخم، ارتفاع الأسعار والبطالة) أكثر من القضايا الدولية، لأن اهتمام الشعب الأمريكي بالقضايا الخارجية ضعيف، إلا في حالة الأزمات والحروب، حيث يكون إهتمامه بالأمور الداخلية في الولايات المتحدة من اجل خدمة مصالحها أو الحفاظ عليها.

10- انسجام الإعلام الأمريكي وتأييده للرئيس الأمريكي في القضايا الحساسة التي تهم المصالح الأمريكية الناجمة عن الطبيعة الأبوية لدى المجتمع الأمريكي في التعامل مع الرئيس. وهذا يوفر له الإمكانية في التأثير بالرأي العام أكثر من أي تأثير آخر. في الكونغرس الأمريكي أو غيره. فالرئيس نيكسون عندما أرسل القوات الأمريكية إلى كمبوديا في نيسان عام 1970، حصل على 50% من تأييد الرأي العام الأمريكي، بعدما شرح الموقف على شاشات التلفزيون. أما قبل عرض هذه المقابلة المتلفزة فقد حصل على 7% فقط من تأييد الرأي العام.

ج ـ أقسام الشـعب الأمريكي تبعـا لاهتمامـه بالرأي العـام

ينقسم الشعب الأمريكي إلى ثلاثة أقسام(فئات) هي:

1- قسم أصحاب الفعاليات أو صانعي الرأي، ونسـبة هـؤلاء ضـئيلة جـدا لا تتجـاوز 2%. وتتألف من الأفراد الذين يقومون بالنشـاطات السياسـية عـن طريـق المـال ويوصـلون أرائهم إلى المؤسسات الرسمية في نظام الحكم. وهؤلاء يستطيعون إيصال أصواتهم إلى مراكز صنع القرار في الدولة، ويتبوؤون مراكز عالية في المجتمع الأمريكي.

وهذه الشريحة تؤثر على الوحدة القرارية من خلال المواقع المهمـة التـي تحتلهـا في المجتمع، أي تؤثر على عملية اتخاذ القرار.لأنها توفر البدائل لصانعي القرار، وعملية اختيـار البديل الأمثل الذي يحقق أعظم منفعة بأقل الخسائر.

2- قادة الرأي: وهم عادة المطلعون على الأمـور السياسـية والمتخصصـون بالسياسـة الخارجية ومن بينهم أصحاب المسـتويات العلميـة العاليـة وأصـحاب الـثروة الماليـة. وتبلـغ نسبتهم ما يقارب 25% ودورهم يكون تقويمياً نقـدياً وإصـلاحياً لنظـام الحكـم. إلا إنهـا لا تتمكن من الوصول إلى مواقع اتخاذ القرار.

وهذه الفئة تكون بمثابة قناة تربط الفئـة الأولى بالفئـة الثالثـة، أي تخـدم كمحطـة وسطية لإيصال ردود الفعل، وتضع الحدود الداخلية التي على ضوئها يتحرك صـانعو القـرار السياسي.

3- قســم الجمهـور العـام: ويضــم هــذا القســم مــن المجتمـع 75% مــن مجمــوع السكان(الشـعب الأمـريكي). وهـؤلاء يهتمـون بالسياسـة الخـارجي، لعـدم تماسـكهم وعـدم إطلاعهم على أوضاع السياسة الخارجية ولافتقارهم إلى الآراء المنظمة. لذلك فان اسـتجابتهم لمسائل السياسة الخارجية تكون عاطفية وليست عقلية.

ويتميز الرأي العام الجماهيري بسيادة اللامبالاة والسلبية، ما عدا أوقات الأزمات حيث تتحول استجابة الرأي العام الجماهيري إلى مواقف قوية وان كانت لا تتصف بعدم الاستقرار. وهكذا يمكن القول أن الرأي العام الأمريكي يمكن أن يشكل تأثيرا على حركة صانعي القرار السياسي الخارجي والداخلي، ويظهر ذلك بصفة خاصة في مجال تحديد الأهداف العريضة للسياسة العامة أكثر من القرارات اليومية بصدد سياسات معينة.

ويستطيع الرأي العام أن يؤثر على أي رئيس ويجبره على الإعتذار من الشعب أو تغير قراراً معيناً وحتى إجباره على الاستقالة من منصبه. ففي آب 1974 اضطر الرئيس نيكسون إلى الانسحاب من الحكم تحت ضغط الرأي العام أثر فضيحة و وتركَيت التي اجبر نيكسون من جراءها على تقديم استقالته من الحكم. مما عزز من الدور الخارجي للكونغرس في السياسة الأمريكية على حساب مصلحة الرئاسة. حتى عد من قبل بعضهم بأنه بداية الضبط التشريعي لسلوك الرئاسة.

وهكذا يعتبر الرأي العام هو السلطة التي تراقب مؤسسات البلاد، لأن الرأي العام أقوى من القانون. إن سلامة الرأي العام والرقابة التي يمارسها، هما نقطة القوة في النظام الأمريكي وعنصر أهميته واستقامته. وكما قال أبراهام لنكولن في نقاشه الشهير مع دوغلاس((كل شيء ينجح حين يقف الشعور العام بجانبه. ولا شيء ينجح حين يقف الشعور ضده)).

ولا تستطيع خطوط السياسة العريضة أن تمضي في الخطأ بعيدا، ما دام رأي الأمة العام سليما، مهما انفق على تلك الخطوط من مال ووقت. ومقابل ذلك نجد أن الرأي العام في الأمة كلها، الأمة المتحدة والمتجانسة إلى حد معقول، هو عندما يعبر عن نفسه في النهاية أكفأ سلطة لتقرير غايات السياسة القومية.

تتخذ الوزارات والمجالس التشريعية في دول أوربا أحيانا، قرارات تضطر الأمـة التـي لم تفكـر قبل اتخاذ تلك القرارات إلى رفضها.

أما في أمريكا فان الناس يشعرون بان الأمة هي السلطة الوحيدة المخولة أن تقول ما تريد، وان لاشيء يلزم الأمة قبل أن تعلن عن أرادتها. قد تصـمت الأمـة طـويلا، ولكـن حـين تتكلم يكون لكلامها وزن لا تستطيع أكثر الحكومات حكمة أن تزعمه لنفسها. والرأي العـام يعبر عن نفسه تعبيرا قانونيا بواسطة الانتخابات، ولكنه يعمـل في أوقـات أخـرى أيضـا، ولـه أساليب أخرى في التعبير عن نفسه. فهو يناقش القضايا السياسـية وأخـلاق الرجـال مناقشـة تامة. وللحكمة والمعرفة والفصاحة والخبرة والأخلاق تأثيرها فيه.

وقد لا يتم ذلك بالشكل اللازم، ولكنه على أي حال له تـأثير عظـيم ومتنـام. وهكـذا تصبح الديمقراطية التي تحكم نفسـها مـن خـلال رأي عـام نشـيط دائمـاً، ولـيس عـبر جهـاز الانتخابات فقط، صبورة ومتساهلة وعاملة وأكثر مناعة ضد الانقسامات الطبقية.

ثانيا علاقة الكونغرس بالأحزاب السياسية:

لم يكن هناك اهتمام بالأحزاب السياسية لدى واضعي الدستور الأمـريكي عـام1787. حيـث أن الدسـتور المـذكور لم يشر لا مـن قريـب ولا مـن بعيـد إلى ضرورة نشـأة الأحـزاب السياسية، لأن الآباء المؤسسين كانوا يرون بأن الأحزاب تؤدي إلى التصـارع والاخـتلاف وربمـا تؤدي إلى تفتيت وحدة البلاد ولم يكن هناك أكثر تصميما على معارضـة قيـام الأحـزاب مـن جورج واشنطن نفسه. وهذا الوضع يبدو غريبا جدا للدارسين هذه الأيام. حيث أتضـح منـذ فترة طويلة مدى أهمية الأحزاب السياسية في حكومة شعبية.

ولكن بحلول عام1800، وطـد النظـام الحـزبي دعائمـه في الحكومـة إلى حـد المطالبـة بضرورة التعديل الثاني، حتى يمكن تطبيق نظام مندوبي الناخبين، لتلعب الأحزاب السياسـية منذ ذلك الحين دورا هاما جدا في الولايات المتحدة.

فالأزمات القومية قد تسبب أفولا وقتيا لها. وقد يتمكن رئيس مستقل من السـيطرة عليها لفترة من الزمن. ولكن قد تتغير السياسات والبرامج والرؤساء، ويستمر النظـام الحـزبي جيلا بعد جيل.

أ ـ مفهوم الحزب وتعاريفه: قبل الدخول في خصوصيات الأحزاب الأمريكية ومعرفـة تأثيرها على الكونغرس الأمريكي وخاصة في عملية الانتخابات وفي عملية صنع القرار السياسي الداخلي والخارجي، قبل كل ذلك لابد أن نتطرق إلى تعريف الحزب ومفهومه.

الحزب اسم معنوي لا وجود له إلا في أعضائه، وهؤلاء الأعضاء يكونـون تجمعـاً مـن الناس لهم أهداف معينة يسـعون جميعـا إلى تحقيقهـا عـبر الوصـول إلى السـلطة والحـزب الحقيقي لا يتكون إلا من خلال توفر العناصر (المكونات)التالية:

1- وجود تنظيم يتميز بالعمومية والاستمرارية. وهذا المكون يضم جمـوع النـاخبين الذين يحددون هويتهم الحزبيـة بـالإنتماء إلى حـزب سـياسي(تعتـبر الغالبيـة العظمـى مـن الأمريكين أنفسهم إما ديمقراطيين وإما جمهوريين) ويدلون بأصواتهم لصالح أو ضد مرشحي حزبهم.

2- الإحـتراف: أي وجـود برنـامج خـاص بـالحزب، يتضـمن هـذا المكـون العناصر(المحترفة) النشطة في الحزب التي تسيطر عليه في واقع الأمر، وتوجهـه عـلى مختلـف المسـتويات (المسـتوى المحـلي أو مسـتوى الولايـة أو المسـتوى الفيـدرالي). وينخـرط هـؤلاء الأفـراد في الحمـلات الهامـة وأنشـطة جمـع التبرعـات. ويرغبـون

أيضا في جذب المواطنين إلى صفوف حزبهم بغرض تحقيق قاعدة متينة من المتطوعين والمناصرين وعادة يستمتع المحترفون باللعبة السياسية، وينشدون مراكز القوة في الحزب أو الحكومة. وهدفهم الرئيسي الفوز في الانتخابات.

3- رغبة في الوصول إلى السلطة والإحتفاظ بها. ويشير هذا المكون إلى المشاركة في السلطة أو استلامها من خلال الحزب الذي ينتمون إليه.

وفي ضوء ما تقدم هناك تعاريف كثيرة للحزب ولكننا سنقتصر على التعاريف التالية:

1- تعريف الدكتور حسان العاني الذي يقول فيه((أن الحزب هو مجموعة من الأفراد تجمعهم فكرة معينة، تدفعهم للعمل المتواصل في سبيل استلام السلطة أو الاشتراك فيها لتحقيق أهداف معينة)).

2- ويعرفه دزرائيلي بأنه((مجموعة من الأفراد الذين يجمعهم سوية السعي نحو مبادئ محددة)).

3- أما جوزيف شليزنجر فيرى أن الحزب هو التنظيم السياسي الذي يشارك بنشاط وفاعلية في التنافس من اجل المناصب الانتخابية.

ب ـ وظائف الأحزاب السياسية

إن أهم وظائف الأحزاب السياسية هي:

1- تعبئة الناخبين: إن حث الناخبين وحملهم على الذهاب إلى صناديق الاقتراع في يوم الانتخاب هو من أهم وظائف الأحزاب السياسية. وذلك من خلال المكالمات التلفونية والزيارات المنزلية أو في المكاتب وتوفير وسائل الانتقال للناخبين.

2- شغل الأفراد للوظـائف العامـة: تقـوم الأحـزاب بتـوفير الأفـراد الـذين يتمتعـون بجاذبية خاصة لشغل المناصب الحكومية العامة. وإذا فاز حزب ما بالإنتخاب، فـإن حـزبهم يحقق حينئذ القوة السياسية.

3- توفير الموارد المالية للحملات الانتخابية: تساعد الأحزاب في جمع التبرعات حتـى يتسنى لمرشحيها الحصول على الموارد الماليـة اللازمـة لتمويـل النفقـات المتزايـدة للحمـلات الإنتخابية.

4- تبسيط العملية الانتخابية وتثقيف الجماهير: تقوم الأحـزاب السياسـية بتبسـيط العملية الانتخابية لهذه الجماهير من خلال تعريف المواطنين عـلى موقـف كـل مرشـح مـن قضايا الساعة، وعلى معرفة مؤهلات المرشـحين وخلفيـاتهم، وتعمـل الأحـزاب عـلى تثقيـف الجماهير فيما يتعلق بالقضايا العامة المعاصرة من خـلال الخطـب التـي تلقـى في الحمـلات الانتخابية والمناظرات والتغطية التلفزيونية. وثم تؤثر الأحزاب السياسـية عـلى الـرأي العـام من خلال تحديد مشاكل المجتمع واقتراح الحلـول السياسـية لهـا. وكـما ذكـر الـرئيس جـون كندي أن مسؤولية الأحزاب كانـت وضـع القائمـة الأوليـة للقضـايا السياسـية أمـام الشـعب الأمريكي للنظر فيها.

5- تنظيم عملية صنع القرار: تنظم التبعية الحزبية للكونغرس والمجالس التشريعية في الولاية، ولقادة الحزب نفوذ في اختيار أعضاء المجلس التشريعـي للعمـل في لجـان فرعيـة محددة.

6- الدور الرقابي للأحزاب(المعارضة الصادقة): يعمل الحـزب _ عنـدما يكـون خـارج السلطة_ على انتقاد السياسات والقـرارات التـي يتخـذها الحـزب الحـاكم. إذا يأمـل حـزب الأقلية دائما في التأثير على طريقة تفكير حزب الأغلبية. في حين يعمـل جاهـدا عـلى تحقيـق فوز انتخابي في المستقبل القريب.

ج ـ نشـأة الأحزاب السـياسـية الأمريكية:

لا يمكن تصور الديمقراطية الأمريكية بدون وجود الأحـزاب السياسـية، لأن الأحـزاب السياسية هـي أجهـزة تمثيليـة تسـمح بالتفاعـل بـين الشـعب والحكومـة واسـتخدام القـوة السياسية في تنفيذ العملية السياسية أو التأثير فيها.

فالأحزاب تحاول إنجاح عملية انتخاب أعضائها من خـلال حشـد التأييـد والمسـاندة من جماهير الناخبين، والاستحواذ على منافذ الوصول إلى صانعي القرار السـياسي. وإذا نجـح حزب سياسي في تمكين عدد كافٍ من مرشحيه من الفوز في الانتخابات فانـه يصـبح بإمكانـه السيطرة على الحكومة وتطوير السياسات العامة التي يراها ملائمة.

يقول كارل سيشر إن عدم الإشارة إلى الأحزاب السياسـة في الدسـتور الأمـريكي يعتـبر ثغـرة في هـذا الدسـتور. وكـان الآبـاء المؤسسـون متلهفـين لعمـل شيء مـا لتقويـة وبنـاء (الكومنولث) الجديد... ولكنهم بالتالي لم يوافقوا على مثل هذه المؤثرات المضعفة كالأحزاب السياسية، لأن الأحزاب تبقى تعيش حالة اختلاف وتنـافس ربمـا يـؤدي إلى إضعـاف الاتحـاد الفيدرالي.

رغم أن حكومتي الـرئيس جـورج واشـنطن لم تنشـأ خلالهـا أحـزاب سياسـية، إلا أن واشنطن نفسه، كانت وزارته تضم كلا مـن الكسـندر هـاملتون الـزعيم الاتحـادي المحـافظ، وتوماس جفرسون أكثر معارضي الاتحاد نفورا. وكان هاملتون وأنصاره من مؤيـدي الحكومـة الاتحادية. أما جيفرسون وأتباعه فهم كانوا من أنصار حقوق الولايات (الكونفيدرالية).

وحتى عام 1800 كان للفيدراليين اليد العليا. إلا أنـه مـع انتخـاب جيفرسـون إلى الرئاسة عام 1800م، تضاءلت أهمية الفيدراليين تـدريجيا وفي عـام 1816 انتهـى الحـزب وغـاب عـن الوجـود. وفي عـام 1836 انضـم(القوميـون الجمهوريـون) مـع

بعـض أنصـار (جاكسـون) فظهـر حـزب ديمقراطـي بزعامـة(انـدرو جاكسـون) يسـمى حزب(الوتج) يتبنـى الاتجاهـات الفيدراليـة المحافظـة. وحـزب قـومي آخـر بزعامـة (جـون كوينسي آدمز).

هذا وقد رسمت الخطوط الأساسية للتنافس الحزبي، واتضحت هيمنـة الجمهـوريين والديمقراطيين على الحياة السياسية في الولايات المتحدة الأمريكية في الخمسينات والستينات من القرن التاسع عشر، عنـدما غطـى موضـوع عبوديـة السـاحة السياسـية. فاللـذين أيـدوا العبودية عرفوا بالديمقراطيين واللذين عارضوا العبودية عرفوا بالجمهوريين.

يضم الحزب الجمهوري(الذي يسمى حزب القلة) الأغنيـاء وأصـحاب المصـالح، وانـه من الناحية الدستورية لا ينظر إلى الأمـور نظـره محيطيـة شـاملة. وهـو في مجـال السياسـة الداخلية ليس المبتكر ولا خلاق.

أما الحزب الديمقراطي، فانه يضم المحافظين في الولايـات الجنوبيـة وأنصـار التفرقـة العنصرية مـن البـيض. ويضـم الأحـرار الشـماليين. ويتوجـه الحـزب الـديمقراطي في خطابـه السياسي إلى الطبقـات و الأقليـات الاثنيـة، كالسـود والمهـاجرين وجماهـير النسـاء والعـمال والأقلية اليهودية. وهو من الناحية الاثنية يحظى بدعم (الكاثوليك).

د - الثنائيـة الحزبية: إن وجود الحزبين الكبيرين الجمهوري والـديمقراطي، لا يعنـي في الواقع انتفاء الأحزاب السياسية الأخرى. وبرغم وجود هذه الأحزاب استطاع نظام الثنائية الحزبية من السيادة. فلماذا حافظ النظام الحزبي الأمريكي على هذه الثنائية؟.

إن ذلك يعود لعدة اعتبارات منها:

1- الاعتبار الدستوري: إن التدابير الدستورية والتشريعية تمنح الأحزاب الموجودة الأرجحية على الأحزاب الحديثة. والنظام الإنتخابي في الولايات المتحدة يقوم على انتخاب عضو واحد عن كل دائرة انتخابية.

وفي مقدمة هذه التدابير(المناطق ذات العضو الواحد). ومؤدى هذا الأجراء هو أن عضوية المجلس التشريعي تختار من مواضع دقيقة التحديد. وكل موضع يختار مرشحا واحدا، وبذلك لا يمكن أن يوجد إلا فائز واحد من حزب واحد في كل منطقة. والحزب الذي لا يحصل على الأغلبية في كل منطقة فأنه يخسر كل عضويته (مهما كان عدد أعضائه). إذا لم يكثف جهوده ويكسب الأغلبية. وبالتالي فإن الأحزاب الأخرى(عدا الحزبين الجمهوري والديمقراطي) تضطر لترك المعركة الانتخابية.

2- كما يواجه الحزب الجديد عقبات أخرى، منها مطالبته بالحصول على توقيع نسبة مئوية من الأصوات في الانتخابات التأهيلية لإدراج اسم الحزب في بطاقة الاقتراع. وقد تغير الأولوية النسبة المئوية الضرورية. فمثلا في ولاية بنسلفانيا ضاعفت النسبة المئوية أربع مرات عام 1968 بعدما حصل(حزب السلام والحرية) على نسبة التأهيل.

3- الولايات المتحدة بلد ضخم وسكانه يمثلون تقريبا كل جنسيات العالم وسلالاته وأديانه وألوانه ولغاته وثقافاته. والمصالح الاجتماعية لهؤلاء متفاوتة، هذا التفاوت يجعل الحزبين مظلتهما في وجه التفاوت الاجتماعي.

لقد قادت الثنائية الحزبية إلى جعل كلا الحزبين الجمهوري والديمقراطي بمثابة تحالف واسع النطاق لمصالح متعددة. فزعماء الحزبين يجب أن يكونوا

دبلوماسيين كي يوفقوا بين مصالح الهيئات المتضاربة لتحقيق الفوز في الانتخابات كنتيجة أولى.

كما وصلت الثنائية الحزبية إلى نتيجة أخرى، وهي ميل الحزبين إلى الاعتدال في برامجهما السياسية. وتحذر الحزبان(الديمقراطي والجمهوري) من أن يتخذا موقفا حازما ومحددا بالنسبة إلى المسائل التي تكون موضع جدل ونقاش.

إن الإعتدال في برامج الحزبين يعتبر فاعلا وهاما، ولاسيما في موسم الانتخابات. فكل حزب يحتوي على هيئات مختلفة. وكل حزب يحاول سحب ذوي الأصوات المتأرجحة من خلال برنامجه الحزبي إلى جانبه.

وقد حصلت هذه الحالة عام 1980 عندما رشح الشيخ(جاكوب جافيش) نفسه ليبراليا، بعد أن هزم في الانتخابات الجمهورية الأولى.الأمر الذي فسح المجال لفوز المرشح الجمهوري (رونالد ريغان) في انتخابات الرئاسة عام 1980. من ذلك تتضح صفة الإعتدال في البرامج السياسية لكلا الحزبين بغية امتصاص الأصوات من حلبة التناقض الحزبي.

التركيب الداخلي للحزبين وتأثيرهما على الكونغرس الأمريكي: هذا الموضوع يتعلق بتوازنات القوى داخل الحزبين وتأتي محصلتهما على عمل كل منهما داخل المؤسسة التشريعية. فهو يتناول ملامح التطور التاريخي لتلك التوازنات داخل كل حزب، حتى تصل إلى التركيبة النهائية لكل كونغرس، والوقوف على طبيعة الجو السياسي العام داخله، الذي يصنع القرار السياسي.

ومن الممكن أن نأخذ الكونغرس(103) كمثال على ذلك لأنه اتسم بخصوصية فريدة، حيث مثل نهاية سيطرة الديمقراطيين على المؤسسة التشريعية. وبداية مرحلة جديدة، صار فيها الجمهوريون هم الأغلبية بسبب تراكمات طويلة

استغرقت حوالي العقد والنصف من السنين حتى وصـلت ذروتهـا في هـذا الكـونغرس الـذي نشأ عام 1993 - 1994.

فقد وصل الإستقطاب الحزبي والعداء العلني إلى مرحلة غير مسـبوقة سـممت الجـو السياسي الذي أحاط بالعمل التشريعي. كان (نيـوت جينجـرتش) قـد لعـب دورا رئيسـيا في هذا المجال، حيث لعب شخصيا دورا محوريا في دفع الكونغرس. وضع الدراسة نحـو الشـلل التام الذي مثل النهاية لحكم الديمقراطيين.

توازنات القوى داخل الحزبين:

أولا- توازنات القوى داخل الحزب الديمقراطي:

1- ائتلاف المحافظين: هناك انقسام رئيسي داخل الحـزب الـديمقراطي في الكـونغرس الأمريكي منذ الثلاثينيات من القرن العشرين. وهذا الانقسام يقوم على أساس جغـرافي. فقـد ظل الجنوب(المحافظ تقليديا) يدفع بأعضـاءه الـديمقراطيين المحـافظين إلى الكـونغرس. أمـا أعضاء الشمال فكانوا على الأغلب ليبراليين. أن هذا الانقسام هو في حد ذاته السبب الرئيسي وراء إصلاحات السبعينات التي كان مضمونها السياسي هو دعـم قـدرة التيـار الليـبرالي عـلى الهيمنة على أعمال الكونغرس ومحاصرة ائتلاف المحافظين. لكـن هـذا الائـتلاف ظـل طـوال عقد الثمانينات، هو المسؤول عن نجاح ريغان في تمرير مشروعات قوانين عدة.

وهناك عوامـل أخـرى سـاعدت عـلى تقلـيص دور هـذا الائـتلاف، وهـي عوامل لا يملك الكونغرس السيطرة عليها لأنها تتعلق بنتـائج الانتخابـات. ففـي العقدين الأخيرين على سبيل المثال، حدث تحول في تشكيلات الأعضاء المنتخبين عن كـل ولايـة مـن ولايـات الجنـوب، لأنهـا لم تكـن تمثـل كتلـة متجانسـة مـن

الديمقراطيين المحافظين، الأمر الذي اثر بالطبع على ائتلاف المحافظين، حيث قل عدد الديمقراطيين المحافظين الذين يدخلون في ائتلاف مع الجمهوريين ضد ائتلاف الليبراليين.

وهذا التحول تزامن مع تحولات أخرى ديمغرافية وفنية. فقد مر الجنوب بتحولات كبرى خلال العقود الثلاثة الأخيرة من القرن العشرين حيث شهد تحسنا ملحوظا في الحالة الاقتصادية في عدد من هذه الولايات، الأمر الذي أدى إلى جعل هذه الولايات جاذبة لعدد اكبر من السكان نزحوا إليها من ولايات الشمال. وهكذا أدى هذا التزايد السكاني النوعي إلى إضعاف الطابع المحافظ لسكان هذه الولايات أصلا، وان لم يقض عليها بالكامل.

ورغم ذلك اكتسب ائتلاف المحافظين خاصية أخرى جديدة، خصوصا في الكونغرس(103). فيتولى بيل كلينتون الديمقراطي المحافظ الذي ينتمي لأحدى ولايات الجنوب. ولم يعد ائتلاف المحافظين يقوم فقط بحركة سلبية دائما، بل صار يقوم بدور ايجابي، بمعنى المبادرة بتقديم تشريعات.

2- الليبراليون: ينقسم الليبراليون في الكونغرس إلى ثلاث مجموعات رئيسية، مجموعة 1982، والليبراليون الجدد ثم الليبراليون التقليديون.

أما الليبراليون التقليديون فهم أولئك الذين خاضوا معركة الإصلاح في السبعينات، وسعوا إلى مزيد من النفوذ. إلا انه مع مرور الوقت حدثت انقسامات داخل هذا التيار، قلصت في الواقع من قدرة هذه المجموعة من الليبراليين على تحقيق أهدافهم الخاصة بالإصلاح إلا وهي تحقيق نفوذهم.

وقد انضم إلى الكونغرس أعضاء ديمقراطيون جدد من الشمال(منذ النصف الثاني من السبعينات).

وكان أهم ما يميزهم عـن الليبراليـين التقليـدين تحفظهـم بشـأن الإنفـاق الفيـدرالي. فرغم أن هؤلاء كـانوا يشـتركون مـع التقليـديين في مـواقفهم مـن القضـايا الاجتماعيـة مثـل الإجهاض والحقوق المدنية.

فقد أطلق على الديمقراطيين الجدد اسم أنصار الرشـادة الماليـة. رغـم أن الليبراليـين الجدد كانوا يشتركون مع التقليـديين في مـواقفهم مـن القضـايا الاجتماعيـة، مثـل الإجهـاض والحقوق المدنية. فقد تميزوا عنهم باهتمامهم بسلامة الجانب المالي من الاقتصاد الفيـدرالي، حتى أطلق عليهم أنصار الرشادة المالية. وقد رفض الليبراليون الجدد التأييد المطلق للأنفـاق الحكومي على البرامج الاجتماعية عموما. كان الليبراليون الجـدد أكـثر مـيلا لتأييـد سياسـات دفاعية قوية مقارنة مع الديمقراطيين.

أما مجموعة 1982، فهم الفريق الليـبرالي الـذي فـاز في انتخابـات 1982 التشريعيـة. فقد جرت حملة 1982 الإنتخابية وسط بيئـة سياسـية ازدهـرت فيهـا أفكـار اليمـين بفضـل التعبئة التي أحدثها العامان الأولان من حكم ريغان. وقد طرحت هـذه البيئـة آثارهـا عـلى تلك الحملة، حيث انضـم إلى الكـونغرس مجموعـة مـن الأعضـاء الـديمقراطيين الـذين كـان همهم الأول هو التعامل مـع عجـز الموازنـة، هـو الأولويـة رقـم(1) التـي ينبغـي أن يوليهـا الكونغرس كـل اهتمامـه. ولكـن ينبغـي القـول أن مجموعـة 1982 لم تـرجح الكفـة لصـالح الديمقراطيين المحافظين، كما يبـدو مـن الوهلـة الأولى. إذ أن هـذه المجموعـة كانـت تتبنـى مواقف ليبرالية بشأن كل القضايا الأخرى.

وهذه المجموعة لعبت دورا مهما في ترتيب توازنات القوى داخـل الحـزب. فكـما عرفنـا سـابقا، فـان فـوز الجمهـوريين بعـدد مـن المقاعـد التـي خسرهـا الديمقراطيين في بدايـة عقـد الثمانينـات، قـد زادت مـن اهـتمام قيـادات الحـزب

الديمقراطي في اجتذاب أعضاء (ساحة المحافظين الديمقراطيين) بالحصول على 218صوتا، هي الأغلبية البسيطة اللازمة لمرور التشريعات. إلا أن انضمام مجموعة 1982 قد ساعد في مراحل لاحقة على منع الحزب الجمهوري من الحصول بسهولة على الأغلبية اللازمة، مما أدى إلى مساعدة قيادات الحزب الديمقراطي على حركة أوسع في تشكيل ائتلافات الأغلبية اللازمة لتمرير التشريعات. وبمجيء الكونغرس(103) حصلت بعض التحولات في توازنات القوى داخل الحزب الديمقراطي، وبالخصوص فيما يتعلق بالقضايا الاجتماعية والاقتصادية. حيث حصل ازدياد ملحوظ في مقاعد الأقليات والنساء في هذا الكونغرس وهي فئات أكثر ليبرالية من غيرها.

وكانت النتيجة الأكثر وضوحا في الكونغرس(103)هي تزايد الإنقسام الداخلي للحزب الديمقراطي الذي وصل بالكونغرس في أحيان كثيرة إلى حالة الشلل، حيث لم يفلح الديمقراطيون في التوصل لتوفيقات تسمح لهم باستغلال وجود ديمقراطي في البيت الأبيض.

أن هذا التناحر بين الحزبين قد أوصلهما إلى اللجوء إلى ممارسة ثقافة الفضائح، حيث برز منذ أواخر الثمانينات نوع جديد من إدارة المنافسة الحزبية. كان يقوم على فكرة رئيسية مؤداها، أن من يفشل في القضاء على خصمه من خلال صندوق الاقتراع، كان بإمكانه اغتياله سياسيا عبر التفتيش في ملفاته على فضائح تدينه، وهو الذي أطلق عليه تعبير(معلومات، تحقيقات، صحائف اتهام).

ثالثآ- علاقة الكونغرس بجماعات الضغط والمصالح: عملية صنع القرار السياسي الداخلي في أمريكا تتصف بدرجة عالية من التعقيد، لأنها تؤثر فيها مؤسسات رسمية وغير رسمية عديدة من البيئتين الداخلية والخارجية تؤثر في هذه العملية، ومن بين هذه المؤسسات غير الرسمية هي جماعات الضغط

والمصالح. إذن لابد من إلقاء الضوء على مدى تأثير هذه الجماعات على العلاقة بينها وبين الكونغرس فيما يخص صنع القرار السياسي الداخلي الأمريكي.

ويمكننا تناول الموضوع من خلال ما يأتي:

أ- مفهوم جماعات الضغط والمصالح: تتكون جماعات الضغط والمصالح من هذا العدد الهائل من الجماعات والجمعيات والنقابات والشركات والنوادي التي تدافع عن مصالحها ومصالح أعضائها المشتركة بكل ما أوتيت من الوسائل والجهود المباشرة أو غير المباشرة، للتأثير على تصرف المؤسسات الرسمية(الإدارة الأمريكية) ولتوجيه الرأي العام. إن جماعات الضغط ظهرت قبل بضعة عقود من السنين في الولايات المتحدة الأمريكية وشاع اسمها في البلدان الأخرى. وهي بصورة عامة جماعة من الأشخاص تربطهم علاقات اجتماعية خاصة ذات صفة مؤقتة أو دائمة. وتجمع هؤلاء الأفراد قد يقوم على أساس وجود هدف مشترك أو مصلحة مشتركة بينهم يدافعون عنها بالوسائل السرية أو العلنية وبالوسائل المادية والسياسة من خلال الضغط على هيئات السلطة في الدولة بهدف اتخاذ قرارات ترعى مصالحهم المشتركة.

التعاريف: هناك تعاريف عديدة لجماعات الضغط والمصالح تختلف بحسب أهداف هذه الجماعات كأن تكون أهدافها سياسية أو اقتصادية أو تعرف حسب حجمها(عدد أفرادها).

1- يعرفها الدكتور خيري عيسى محمود فيقول(جماعة الضغط هي منظمة تضم مجموعة من الناس تربطهم رابطة معينة تهدف إلى الضغط السياسي على الحكومة).

2- وتعرف بأنها (مجموعة من الأشخاص تربطهم معا أهـداف واتجاهـات مشـتركة ويحاولون اتخاذ قرارات تدعم القيم التي يفضلونها، وذلك بشتى الوسائل للتـأثير في النظـام السياسي).

3- وكذلك تفهم على أنها(تجمع سياسي غير رسمي بين أفراد يشـتركون في خصـائص وظيفية معينة ويسعون تبعا لذلك إلى إنجاز مصالح محـددة عـبر إتبـاع التـأثير السـياسي في خيارات صناع القرار). وجماعات الضغط بهذا المعنى هي ظاهرة لها علاقة وطيـدة بـالواقع الاجتماعي السياسي الذي تعيش فيه اغلب المجتمعات المعاصرة.

فعلى الرغم من أن جماعة المصلحة هـي أيـة مجموعـة تعلـن، عـلى أسـاس موقـف مشترك واحد أو أكثر، مطالب معينة إزاء مجموعات أخـرى، في المجتمـع مـن اجـل تأسـيس أشكال سلوك تنطوي عليها القيم المشتركة والمحافظة ودعمهما ولا يمكنها تحقيق ذلـك دون تقديم مطالب أو من خلال إحـدى المؤسسـات الحكوميـة. وبـذلك تكـون جماعـات ضـغط سياسية.

4- وتعرفهـا الـدكتورة ناديـة رمسـيس فـرح مـن الناحيـة الاقتصـادية بقولهـا: هي(جماعات تنتظم حول بعض المصالح الاقتصادية العامة وتعرف باسـم جماعـات الصـالح العام).

ب - أنـواع جماعـات الضـغط والمصـالح وتأثيراتهـا عـلى الكـونغرس: إن جماعـات الضغط والمصالح متنوعة وكثيرة العدد والفعاليات وتـزداد فعاليتهـا تبعـا لمجموعـة عوامـل مساعدة على تطورها وترسيخها، ومن هذه العوامل:

أولا- عوامل تكنولوجية: إن الثورة التكنولوجية والتطور الصناعي قـد أضـاف أبعـاداً جديدة على تقسيم العمل والتخصص فأفرزت ظاهرة اللوبي المتخصص والمتعدد والجماعات المتعددة.

ثانيا- عوامل مؤسساتية: لها علاقة بالنظام الفيدرالي الذي يعبر عن طبيعة النظام السياسي الأمريكي، مما يشجع على عمل الجماعات، خدمة لمصالح سكان الولايات المتحدة المتنوعة القوميات والأقليات، أو الموازنة نحو السلطة القومية(المركزية) على سلطة الولايات. هذا من جانب، أما من الجانب الآخر فهذا له صلة بالنظام الحزبي وجموده النسبي القائم على الثنائية الحزبية، لذلك تكونت الجماعات بغرض التأثير على سياسات الحزبيين مع ما يتفق ومصالحها المباشرة.

ثالثا- عوامل اجتماعية: وهذه عوامل لها صلة بطبيعة تكوين المجتمع الأمريكي، الذي له لغات وأصول وثقافات متعددة. وميله غريزيا إلى تشكيل جمعيات وروابط لكل هدف يتصوره العقل تقريبا. في ضوء ذلك فإن مفهوم جماعة الضغط والمصلحة ليس بالمفهوم السلبي في الولايات المتحدة وإنما هو مفهوم يقرن بدرجة وعي الشعب ورقيه من حيث درجة التنظيم والتوحيد للرغبات المشتركة، التي تمنع الاحتكار لجماعة واحدة فهنالك جماعات عديدة منظمة وأكثر عقلانية.

رابعا- عوامل اقتصادية: إن الولايات المتحدة مجتمع صناعي رأسمالي بيروقراطي، فهذه الخصائص لابد أن تنعكس على الجماعات التي تتعامل مع المصالح الاقتصادية والسياسية الأمريكية، تتعامل مع الاتجاه الاقتصادي وتحاول أن تحافظ على نظامها. لذلك فان جماعات المصالح الاقتصادية تتنافس فيما بينها وتقسم التحالفات من اجل تلبية مطالبه من قبل النخبة الحاكمة.

خامسا- التكوين الحزبي: لقد نشأت الجماعات الضاغطة كرد فعل على طبيعة النظام الحزبي السائد الذي يهيمن عليه نظام الثنائية الحزبية. وعادة إن النظام الحزبي على تعددية الوعاء الاجتماعي بصورته الشاملة للمجتمع

الأمريكي ذو الصفة التعددية. وبالتالي فالأحزاب الأمريكية تبدو قد فقدت ائتلافات المصالح. وعليه إذا كان الفرد يحبذ التأثير في الشؤون السياسية، فمن المحتمل أن يجدها مناسبة له لجميع القوى وبنفس المزاج الفكري لنشاط الجماعات الضاغطة لذلك كانت هذه الأخيرة تتولى مهمة تبني مصالح الأفراد وعرضها على الكونغرس.

وبناءً على ما تقدم فقد تنوعت جماعات الضغط والمصالح في الولايات المتحدة وكثرت تصنيفاتها. فمنهم من صنفها على أساس مهني لتشمل قطاعات العمل المتخصصة، ومنهم من صنفها على أساس أيديولوجي أو عرقي...الخ.

ومن أبرز تلك الجماعات ما هو آتي:

1- جماعات رجال الأعمال، مثل غرفة تجارة الولايات المتحدة، المؤسسة الأمريكية للبترول، اتحاد سكة الحديد الأمريكي، وهذه الجماعات واسعة وذات قوة كبيرة.

2- جماعات نقابات العمال، منها الاتحاد الأمريكي لمؤتمر عمال المنظمات الصناعية، وحركة العمال الامريكية.

3- الجماعة الزراعية: اتحاد أوراق المزارع الامريكية الذي يعد من جماعات الضغط الامريكية.

4- الجماعات المهنية: كالجمعية الطبية الأمريكية، والمعهد الأمريكي للمهندسين واتحاد المعلمين المركزي.

5- جماعات المحاربين القدماء مثل جماعة المحاربين للحروب الأجنبية وجماعة المحاربين في الحرب العالمية الثانية.

6- الجماعات الدينية مثل جمعية الكتاب المقدس، وفرق الآداب الدينية.

7- الجماعات العنصرية المكونة من الأقليات العنصرية، كالمنظمات الصهيونية واليهودية، وجمعية الدفاع عن حقوق الهنود.

8- جماعات الإصلاح، مثل عصبة محاربة الحانات البارزة في أمريكا.

ج - وسائل تأثير جماعات الضغط والمصالح في الكونغرس الأمريكي

إن من أهم هذه الوسائل هي الآتية:

أ- تأمين الاتصال مع مجلسي النواب والشيوخ في الكونغرس لتركيز انتباههم حول القضايا التشريعية التي لها علاقة بمصالح الجماعات التي يمثلونها.

ب- مشاركة أعضاء الكونغرس في مناقشاتهم وتهيئة مسودات القوانين مدار الاهتمام في الكونغرس.

ج-التأثير على رجال الإدارة الأمريكية والكونغرس والأحزاب والرأي العام، من خلال العمل المنظم. فعلى صعيد الإدارة والكونغرس تعمل للتأثير عليهم بواسطة اللوبي بوسائل مرغوبة، قانونية أو غير قانونية مثل (الرشوة، تقديم خدمة لأفراد عائلة المرشح الرئاسي أو التشريعي، أو تقديم هدايا معينة، والدعوة للمشاركة في فعالية للحملة الانتخابية للمرشحين)، الغرض منها الحصول على قرارات من المحاكم لمساندة قضاياها.

أما الأحزاب فتتأثر من خلال عملية التمويل الكبيرة في الانتخابات التشريعية والرئاسية. فهذه المجاميع تملك نفوذا على قادة الحزب في الولايات المتحدة والمدن. بحيث يصبح الحزب وسيلة للتعبير السياسي لجماعات الضغط والمصالح. كما تستخدم وسائل أخرى ومختلفة لتعبئة الرأي العام لصالحها، منها (مختلف وسائل الاتصال والدعاية والنشرات والخطب والمحاضرات والمؤتمرات)....الخ. فقد تلجأ جماعات الضغط والمصالح إلى استخدام وسائل الأعلام لعرض موقفها في صفحات الجرائد والمجلات وفي نشرات الأخبار.

3- الاستعانة بالمشرعين القدماء الذين تركوا مناصبهم لسبب من الأسباب كونهم اعرف بعمل الهيئات التشريعية من الأعضاء الجدد، واستثمار صداقاتهم القديمة من اجل تحقيق أهدافهم بإصدار تشريع أو تغييره حسب مصلحة الجماعات.

4- الاستعانة بأحد الأعضاء السابقين أو أكثر في الإدارة التنفيذية، مثل وزير خارجية سابق أو احد مساعديه للاستفادة من علاقاتهم وآرائهم لصالح الجماعات.

5- قد تلجا جماعات الضغط والمصالح إلى وسائل غير قانونية كالتهديد والضرب واستخدام وسائل العنف الأخرى، مثل التهديد للتأثير على مسألة إعادة الانتخاب، أو الأغراء بوسائل غير شرعية. ولجماعات الضغط والمصالح دور في التأثير على الكونغرس في علاقاته بالرئيس فيما يخص الشؤون الداخلية والخارجية، وإن جماعات الضغط والمصالح تؤثر على الكونغرس في أسلوبين هما:

أولا- الأسلوب المباشر: ويتم ذلك:

1- بالتحرك على أعضاء الكونغرس في الانتخابات وعبر دوائرهم الانتخابية. من خلال الإعتماد على أصواتهم في الاختيار والوصول إلى الكونغرس، أو عن طريق المساهمات المالية في تحويل حملاتهم الانتخابية. فضلا عن ذلك فان غالبية أعضاء الكونغرس يفضلون إعادة انتخابهم والبقاء في العضوية. مما يوفر أرضية صلبة لتحرك الجماعات في كسب أولئك الأعضاء بالوسيلة نفسها تديم الضغط عليهم في سبيل مساندة سياسات معينة أو معارضة سياسات أخرى للإدارة الأمريكية، تتعلق بمصالحهم وسلوكهم في الكونغرس،

وألا تثار اتهامات حولهم لإسقاطهم في الانتخابات أو الحيلولة دون بقائهم في مراكز حساسة في لجان الكونغرس.

2- التحرك على أعضاء لجان الكونغرس. إن الموضوعات التي يكون فيها تأثير الكونغرس على الرئيس في القضايا الخارجية هي المساعدات الاقتصادية والعسكرية، مقارنة بالقضايا الأمنية والإستراتيجية والمبادرات الدبلوماسية.

لقد نجح اللوبي الموالي للكيان الصهيوني عام 1983 من جمع تواقيع غالبية أعضاء الكونغرس على مذكرة تعارض بيع صواريخ ستنكر للأردن والسعودية. كما استطاع من الحصول على موافقة الكونغرس لتمويل إنتاج طائرات لافي المقاتلة في الكيان الصهيوني، وقبول الإدارة نتيجة لذلك رفع الإعتمادات المالية لتصل عام 1985 إلى 9 بليون دولار.

والواقع إن الكونغرس يعد أكثر تمثيلا لجماعات الضغط والمصالح، بسبب تكوينه وتركيبته المتعددة والمتنوعة وعدم تجانسه، مما يسهل لجماعات الضغط والمصالح التأثير فيه بصورة واسعة، فضلاً عن أن معظم أعضائه ينحدرون من الطبقتين العليا والمتوسطة، فهم يمثلون المصالح الاقتصادية لرجال الأعمال والصفوة الاقتصادية، وان وجد أن احدهم لا يمثلها، فهو يلبي مطالبها.

بيد أن ما يهم الجماعات فيما يتعلق بحقل الشؤون الخارجية هو التحرك على أهم اللجان في الكونغرس التي لها صلة بالشؤون الخارجية، أو ما يعرف بالنادي الداخلي في مجلس الشيوخ الذي يتكون من 33عضوا يستطيع عرقلة أي مشروع قانون. وغالبا ما يقوم بهذه المهمة أقل من هذا العدد.

كذلك على رؤساء اللجان المهمة في مجلسي الكونغرس، كلجنة العلاقة الخارجية في مجلس الشيوخ ولجنة الشؤون الخارجية في مجلس النواب. ومن الأمثلة على ذلك التحرك على تشارلي بيرسي رئيس لجنة العلاقات الخارجية في

مجلس الشيوخ، في فترة إدارة كارتر، والذي لم يساند الجماعات الصهيونية في أهدافها حيال الكيان الصهيوني بالضغط على الإدارة الأمريكية باتجاه معارضة أي مشروع لإقامة دولة فلسطينية.

كما تمكنت من طلب مثول وزير الخارجية الأمريكي سايروس فانس أمام اللجنة المذكورة في 1980/3/20، ليوضح لأعضائها مسوغات تصويتية على قرار مجلس الأمن في 1980/3/1. وحينها قال فانس:(كنت على خطأ وقد تحملت المسؤولية لما نشأ من سوء الفهم هذا). ومما يجدر ذكره أن فانس قد سوغ التصويت بأنه خطا في نقل الاتصالات، وقد تنصل عنه كارتر بسرعة، ودعا فانس لتقديم شهادته أمام الكونغرس.

ثانياً- الأسلوب غير المباشر: ويتم هذا الأسلوب بواسطة:

1- إثارة الرأي العام:

يمكن لهذه الجماعات خلق الرأي العام وإثارته عبر وسائل الإعلام المختلفة، وكذلك عن طريق مصادرها المالية وجهودها الشخصية باتجاه الضغط على أعضاء الكونغرس لتحقيق مصالحها.

وما تعرض له شارلي بيرسي رئيس لجنة العلاقات الخارجية في مجلس الشيوخ الأمريكي عام 1980 من قبل الجماعات الصهيونية من إثارة حملة إعلامية قوية ضده من اجل إبعاده عن رئاسة اللجنة وإزاحته في الانتخابات اللاحقة وقد حققت هدفها فعلا.

2- التأثير على مصالحهم المحلية والجزئية:

إن أهم ما ينشغل به الأعضاء المنتخبون في الكونغرس هو القضايا المحلية والجزئية، وهناك تيار متنامي في الكونغرس يدعو إلى ترك القضايا الخارجية الخاصة بالإدارة الأمريكية، والتركيز على مصالح ناخبيهم في الولايات التي

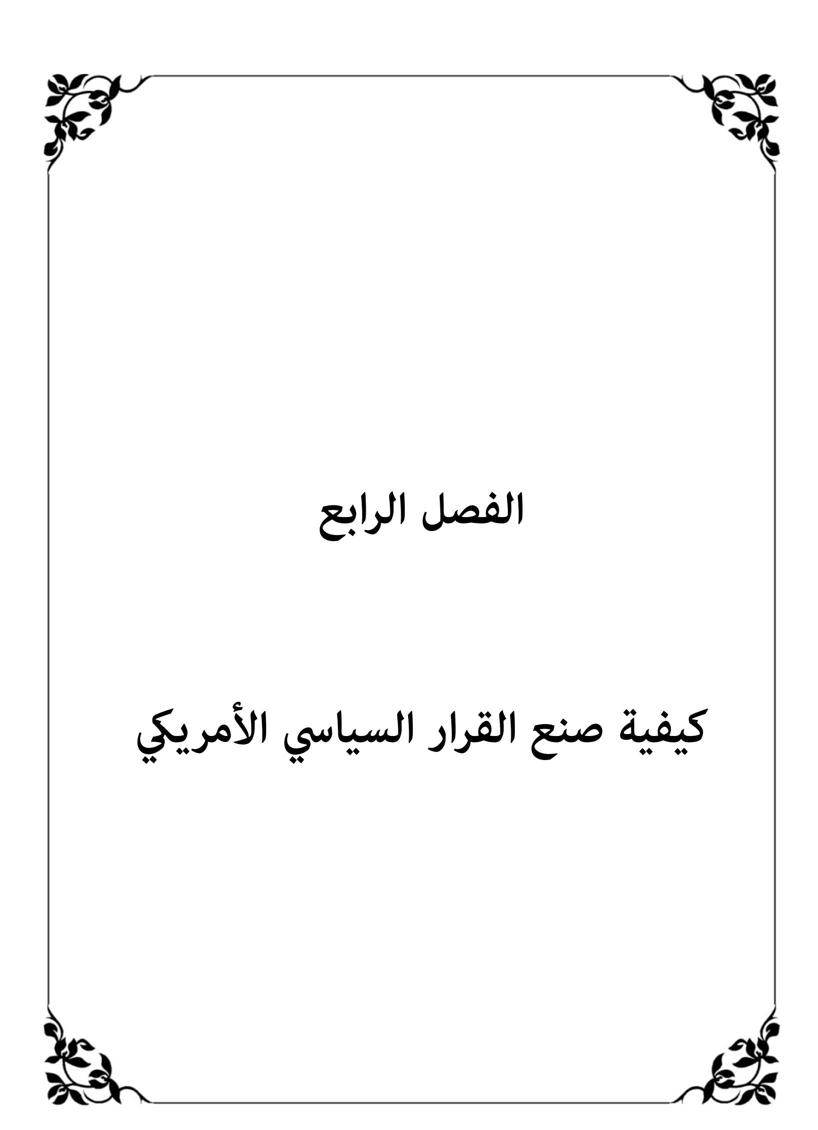
يمثلونهـا، أي المنـاداة بالقضـايا المحليـة والداخليـة. فتسـتغل الجماعـات هـذا الصراع بـين الكونغرس والإدارة، وهنا يبرز اللوبي الصـهيوني بصـفته أكـثر الجماعـات تنظـيما وانتشـارا في جميع الدوائر الانتخابية، لاستخدام واستغلال هذا الخلل لربط أعضـاء الكـونغرس بالمصـالح الصهيونية، فضلا عما هو سائد في العملية التشريعية.

ومن الأمثلة البارزة للأساليب غير المباشرة، مـا حـدث في أواخـر السـبعينيات عنـدما أنفقت شركات البترول الأمريكيـة ملايـين الـدولارات عـلى الإعلانـات التـي توضـح أن نقـص البترول يرجع إلى سياسات القيود التي تفرضها بلدان الشرق الأوسط. كما أوضحت الإعلانات أيضا، أن هذه الشركـات كانـت تحـاول القضـاء عـلى ذلـك الـنقص مـن خـلال الاسـتثمارات الضخمة(والتي كلفتها مليارات الدولارات) في حفر المئات من الآبار الجديدة.

وتستطيع جماعات الضغط والمصـالح كـذلك أن تسـتخدم أعضـاءها في إرسـال آلاف الخطابات أو البرقيات إلى المشرعين ففي عام 1988. قامت الجمعية الوطنية للرماية بأنفـاق ما يقرب من مليوني دولار لتحث أعضاءها عـلى الاتصـال بكبـار المشرعـين. وكانـت النتيجـة تدفق أكثر من عشرة ملايين رسالة بريدية إلى مكاتب الكونغرس، الأمر الذي حال دون إقرار مشروع قانون يحدد فترة انتظار مدتها سبعة أيام قبل أن يحق للفرد شراء بندقية. وهـو مـا عكسه ذلك الضغط البريدي.

وتأسيسا على ما تقدم يتبين لنا فاعلية وتأثير جماعات الضغط والمصـالح عـلى الكـونغرس الأمـريكي. فأمريكـا معروفـة عـلى أنهـا دولـة مـن المنظمـين. والأمريكيـــون تواقـــون إلى تكـــوين الجمعيـــات والنـــوادي والاتحـــادات والمؤتمرات...الخ. فهذه الدولة إذن يكون فيها لجماعات الضـغط والمصـالح بـاع

طويل في توجيه سياستها والتأثير على عملية صنع القرار السياسي الداخلي والخارجي، ومن الحقائق البينة أن طبيعة النظام السياسي الأمريكي القائم على مبدأ الفصل بين السلطات، قد شجعت كثيرا على قيام مثل هذه الجماعات بأنواعها المختلفة والتي تربط المواطن بالنظام وتغير شكل السياسة الداخلية والخارجية من وجوه عديدة ومهمة، ونتيجة لتأثير السياسة الداخلية على السياسة الخارجية تزداد فاعلية هذه الجماعات على المستويين الداخلي والخارجي.



الفصل الرابع

كيفية صنع القرار السياسي الأمريكي

الفصل الرابع

كيفية صنع القرار السياسي الأمريكي

المبحث الأول:

عملية صنع القرار السياسي

تعريف القرار السياسي:

يتفق العديد من الباحثين الأجانب والعرب على تعريف القرار السياسي بأنه (عملية الاختيار بين البدائل). ويعرفه الدكتور مازن الرمضاني بأنه: (عملية الرد على أحد المشاكل السياسية الخارجية عبر صيغة معينة). أما عملية صنع القرار السياسي فيعرفها د. أحمد نوري النعيمي بأنها:(عملية ناتجه عن اختيار خطة ضمن عدد محدود وذو طابع اجتماعي من البدائل التي تستهدف صياغة وتحديد الموضوعات المستقبلية التي يعالجها صانع القرار). ويعرفها د. كاظم هاشم نعمه بأنها (موقف واع لصاحب قرار يتأمل فيه ذهنياً في قرارات بديلة أو خيارات في فكره. وإذا خرجت القرارات من الوعي والفكر إلى حيز الفعل، فعندئذ هو عمل أو إجراء أو فعل أو تنفيذ).

أولا مراحل ما قبل اتخاذ القرار:

إن تكوين الموقف السياسي ينتج عن تفاعل المتغيرات الذاتية والخارجية وهذا الموقف يتجدد زماناً ومكاناً وموضوعاً، يولد مشكلة بين طرفين أو أكثر من أطراف السياسة الدولية. يذهب صانع القرار إلى تحديد وتحليل إبعاد القرار وخصائصه على ضوء إدراكه لدلالات المعلومات التي يحصل عليها، واعتماده التخطيط الدقيق لنشاطه اللائق. فصانع القرار يهدف من سلوكه اللاحق، تحقيق المصالح القومية لدولته. ثم تتلو هذه المرحلة، مرحلة البحث عن تلك البدائل

السلوكية ذات القدرة على مجابهة الموقف وحسمه. يتبع ذلك أيضاً مرحلة تقييم البدائل واختيار أفضلها، واعتماده لاحقا ليكون سلوكه السياسي اللاحق.

وهذه المراحل في مجملها هي التي تسبق اتخاذ القرار السياسي. يؤثر كل هيكل أو بنيان حسب طبيعته على عملية صنع القرار السياسي وهذا يبرر تباين الآراء حول المراحل التي تمر بها عملية القرار السياسي الخارجي لكنها جميعها تتفق على أن هذه العملية مستمرة لان القرار هو وسيلة لتحقيق الهدف وليس هدف بحد ذاته، والقرار السياسي نوعان عادي واستراتيجي، فالقرار الإستراتيجي يمكن أن يكون له طابع سياسي سليم كما حدث مثلاً في قرار المغرب بتنظيم المسيرة الخضراء 1975 لإسترجاع الصحراء الغربية من الإستعمار الأسباني والحيلولة دون تحويلها إلى منطقة عدم استقرار عسكري بالنسبة له، ويمكن أن يكون القرار الاقتصادي مثل قرار الملك فيصل عاهل المملكة العربية السعودية سنة 1973، المتمثل في إيقاف تدفق النفط إلى الدول الغربية، قراراً استراتيجياً من الناحية الاقتصادية وإن كان يندرج في سياق أخر هو المواجهة بين الدول العربية وإسرائيل(حرب أكتوبر1973).

إذ كان لقرار الملك فيصل آثاراً إستراتيجية تجاوزت أزمة الشرق الأوسط، ويتعلق الأمر بإثارة أزمة الطاقة في العالم التي أفرزت حاجة إلى إيجاد منظمة الدول المصدرة للبترول(اوبك). كما دفعت الدول الغربية إلى التفكير في إيجاد طاقة جديدة تعوض النفط العربي في حالات الأزمات أو عندما يحدث تناقص في الثروة الباطنية للبترول.

بدا ريتشارد سنايدر وزميله روزينيو، بدراسة عملية صنع القرار باعتبارها نوعاً مميزاً من التحليل بعد الحرب العالمية الثانية، حيث ميز سنايدر في دراسته السياسية بين التحليل الاستاتيكي الذي تبناه أصحاب النظرة الوظيفية البنائية،

وبين التحليل الدينامي الذي يجمع بين طبيعة التغيير وأسبابه ونتائجه. وهذا عكس التحليل الاستاتيكي الذي يسمح بمعرفة التغيير الحادث بين نقطتين في فترة زمنية معينة. مفهوم القرار وعملية صنعه تتأثر باهتمام متزايد باعتباره موضوعا للدراسة في العلوم الاجتماعية وهذا الموضوع محط اهتمام علم النفس الاجتماعي وعلم الاجتماع والاقتصاد وإدارة الأعمال والطب النفسي والعلوم السياسية ومجالات علمية أخرى. والباحث ميشيل سليفان يقول عن صعوبة دراسة عملية صنع القرار السياسي ..(إن دراسة صنع القرار هي مغامرة صعبة جدا)، لأنها ترتبط بالسلوك الدولي الذي أضحى من اعقد الظواهر السياسية بسبب طبيعة البيئة الدولية المستمرة التغيير، كالتقلب في العلاقات والصراعات المستمرة، والتي تؤدي إلى الإخلال بالكثير من التوقعات التي يبني صناع القرار السياسي إحكاما تقديرية عليها ومن ناحية أخرى تكمن الصعوبة في العملية القرارية نفسها. فكل هيكل وبنيان لصنع القرار يختلف عن الهيكل والبنيان الأخر، وهذا ما يؤدي بدوره إلى اختلاف عملية صنع القرار في داخل كل بنيان عن الأبنية الأخرى.

ومن الجدير بالذكر أن صانع القرار السياسي قد يكون شخصا واحدا كالملك أو رئيس الدولة. وقد يكون لجنة معينة أو منتخبه. كذلك يمكن أن تكون مؤسسة سياسية كالبرلمان أو السلطة التنفيذية، ولكل واحدة منها آلية عمل خاصة في صنع القرار السياسي. ما يؤدي بدوره إلى اختلاف عملية صنع القرار في داخل كل بنيان عن الأبنية الأخرى.

مراحل صنع القرار السياسي:

تمر عملية صنع القرار بسبع مراحل متميزة عن بعضها هي كالآتي:

1. تعريف الموقف. 2. اتخاذ القرار. 3. تحديد الهدف. 4. تثبيت البدائل الملائمة للرد على الموقف. 5. تنفيذ القرار. 6 . تقويم النتائج المترتبة عن التنفيذ. 7. إعادة النظر في القرار في حالة الفشل.

ويمكن تقسيم هذه المراحل السبعة إلى ثلاث مراحل وكما يأتي:

أ. المراحل السابقة لاتخاذ القرار.

ب. مرحلة اتخاذا لقرار

ج. المراحل ما بعد اتخاذ القرار.

هذا وتعد المعلومات وكفاءة استخدامها في عالم اليوم، إحدى المقومات الأساسية التي ترتكز عليها عملية صنع واتخاذ القرارات. ومن خلال تتبع مراحل المنهج العلمي لاتخاذ القرارات، نلاحظ أن فعالية القرارات ترتبط بإمكانية وكفاءة الحصول على المعلومات اللازمة. فنوع وحجم المعلومات المتاحة يحدد مدى الإدراك الحقيقي للموقف(المشكلة) مما يسهل اختيار القرار المناسب وتنفيذه وتقويم أدائه وإعادة تغذيته بالمعلومات إلى أن تتحقق الأهداف المرجوة منه (القرار) بكفاءة وفعالية.

أ. مراحل ما قبل اتخاذ القرار

أولا. مرحلة التعريف بالموقف:

يتكون الموقف (المشكلة) من تضارب مصالح وأهداف السلوك السياسي الخارجي لدولة ما مع أهداف ومصالح دولة أخرى، الأمر الذي يؤدي إلى تكوين مشكلة تجابه احد الأطراف المتفاعلة سياسياً، يجب مواجهاتها من اجل حلها عبر القيام بعمل في ضوء المتغيرات المؤثرة فيه.

إن أول من استخدم مصطلح (تعريف الموقف) في دراسات السياسة الخارجية هو الأستاذ (سنايدر). فقد يرتب الوضع الداخلي السائد في إحدى الدول الساعية إلى تحقيق أهداف سياسية أحيانا موقفاً يعكس مشكلة ذات إبعاد مختلفة تستوجب الحل. والآن هذا الموقف المرتبط بإحدى المشاكل يتطلب ضرورة الرد وعدم الرد عليه فيذهب صانع القرار، بادئ ذي بدء إلى تحديد وتقويم درجة تأثيره في مصالح دولته، أي انه يذهب (بعبارة أخرى). إلى تعريف الموقف، **هكذا نكون أمام أولى مراحل عملية اتخاذ القرار، فهذه المرحلة تتبلور من خلال:**

أ. الإدراك.

ب. المعلومات وشبكة الاتصالات.

ج. التخطيط السياسي الخارجي.

أ. الإدراك:

كل موقف يتكون من جانبين، الجانب التعبوي والجانب النفسي ويقصد بالجانب التعبوي الموقف كما هو في واقع الأمر. أما الجانب النفسي فهو الموقف كما يفهم ويفسر من قبل صناع القرار.

ولذا كان من السهل الكشف عن الشكل المادي لأحد المواقف السياسية الخارجية إلا أنه من الصعب تحديد مغزاه أحيانا، بشكل ينطبق تماماً مع حقيقته. وذلك لتأثير مجموعة متغيرات تكون محصلتها ما يسمى بالإدراك(perseption) والإدراك إنما هو في واقع الأمر عملية فهم ذاتية لمعنى حقيقة موضوعية، ومن ثم فان صانع القرار السياسي يتصرف لاحقاً في ضوء إدراكه لمعنى هذه الحقيقة، وليس كقاعدة في ضوء واقعها الموضوعي.

ويتم الإدراك عبر عملية الملاحظة بالحواس والتي تتكون من الشخص الذي يدرك الشئ والبيئة المحيطة به وما تتضمنه من ظروف ومؤثرات يتم الإدراك من خلالها. ولذلك يقصد بعملية الإدراك (العلم) أو بعبارة أخرى تعني الصورة التي تتكون في ذهن قائد الحركة بغض النظر عن الخصائص الموضوعية للحقيقة (موضع التعامل) وتتميز العملية بأنها مستمرة ومتراكمة تتأثر بالتكوين الشخصي لصانع القرار. والمتغيرات المؤثرة في تكوين الإدراك هي نوعان، متغيرات تنظيمية: ويقصد بها مجموعة الأدوار التي تلعبها الماكنة السياسية الخارجية لأحدى الدول في عملية جمع ونقل المعلومات وتقويمها. ومتغيرات تقنية وتشمل مجمل الاعتبارات الذاتية الخاصة بصانع القرار والمؤثرة في نوعية تعريفه للموقف.

ولخطورة تأثير المعلومات السطحية أو الخاطئة، ينظر رجال الدولة إلى المعلومات الدقيقة، على أنها من أهم المستلزمات الضرورية للقرار الناجح. وفي ضوء العوامل التنظيمية والنفسية المؤثرة في مرحلة تعريف الموقف، تمر هذه المرحلة بمراحل ثانوية مترابطة: هي الإدراك والتصور والتقييم، فالإدراك يؤدي إلى خلق تصور ذاتي عن طبيعة ومعنى احد المواقف السياسية الخارجية. وهذا التصور يستخدم لبناء أساس لتقويم الموقف. والتقويم يؤثر في نوعية التصرف اللاحق لصانع القرار.

وهكذا تبدأ عملية صنع القرار بوجود الحافز في البيئة الخارجية لهيكل اتخاذ القرار. فقد يكون الحافز نتيجة متغيرات في البيئة الطبيعية مثل الكوارث والفيضانات أو نتيجة سلوك لمواجهة الحافز. وبعد أن يقوّم صانع القرار الموقف استنادا إلى المعلومات المتوفرة، يحدد هدف سلوكه اللاحق.

ب.المعلومات وشبكة الاتصالات:

إن فهم الموقف والتنبؤات بإحتمالاته ومساراته وتصور نتائجه تتوقف جميعاً على المعلومات الدقيقة التي تعكس حقيقته والمتغيرات المؤثرة فيه. لذلك يتأثر مع أبعاد الموقف بمدى الفهم الدقيق له ولعلاقاته المتداخلة من خلال مدى دقة المعلومات المتوفرة والتي بدونها تتقدم إمكانية اتخاذ القرار السريع.

ولذلك يرتبط القرار الناجح بالمعلومات الدقيقة عن الموقف الذي يدفع له وعندما لا تكون المعلومات دقيقة أو عندما تكون ناقصة، فان ذلك يؤدي بصانع القرار إلى الاعتماد على تصوراته الشخصية التي قد تخضع للمواطن والتي ربما تؤدي به إلى اتخاذ قرار مبني على رد الفعل السلبي الذي لا يستوعب كافة إبعاد الموقف الإستراتيجية واحتمالاته المستقبلية مما يودي إلى تصنيف حدود تعامله معه. في حين ينبغي أن يكون الفعل مناسباً للظروف المحيطة به.

ج.التخطيط السياسي الخارجي:

بعد أن يتبلور الموقف وتتجلى إبعاده ، وتظهر ضرورة العمل على احتواء التأثيرات السلبية فيها عن طريق تحديد نوعية الرد بصورة مسبقة، وذلك من خلال وضع الخطط والبرامج لتطوير المصالح الوطنية والقومية. ولقد برزت أهمية التخطيط بعد التغيرات السريعة في الوضع السياسي الدولي الراهن الذي تداخلت فيه السياسة الخارجية مع السياسة الداخلية للدول، نتيجة لما افرزه التطور الهائل في التكنولوجيا الذي زاد من كثافة أنماط التفاعل بين دول العالم في السياسات والمصالح.

إن التخطيط السياسي العلمي والعقلاني يؤدي من خلال ترتيب الأهداف التي ينحو إليها إلى زيادة فعالية أنماط السلوك السياسي الخارجي. ومن خلال ذلك يستطيع أن يحدد بدقة البديل الرشيد الذي يختاره من بين مجموعة البدائل.

تحدد العلاقة بين الأهداف والوسائل بالنسبة لصانع القرار على ضوء فهمه لها، وخلفيته الفكرية، وبذلك يتم التخطيط الذي يحقق الانسجام بين الوسائل والأهداف وفق القدرات الذاتية المتاحة وتأثير المتغيرات الموضوعية. **وفي هدى ذلك يسير التخطيط وفق ما يأتي :**

1. توضيح الهدف.
2. تقدير الاحتياطات اللازمة لتحقيقه بالصورة المطلوبة.
3. تحديد الإمكانات المتاحة(أو الموارد المخصصة).
4. مقارنة الإمكانات بالاحتياجات.
5. تقويم احتمالات تحقيق الهدف بالإمكانات المتاحة.

وبناءً على التخطيط السياسي الخارجي لصانع القرار، يتم اختيار عوامل الزمان والمكان، وأشكال المواجهة من ترغيب أو ترهيب، والخداع والهجوم كفعل أو التجنب والصد والرد في حالة رد الفعل، **بناءً على ذلك يمكن تحديد حوافز للتخطيط ويمكن إجمالها بثلاثة نقاط:**

1. فهو إما أن يؤدي إلى الرد على موقف نشأ بفعل استفزاز أو أي شكل من أشكال النشاطات المثيرة التي مارسها طرف سياسي دولي أخر.

2. وإما أن يكون التخطيط بمستوى حصر الإمكانيات الذاتية والمؤثرات الخارجية والموازنة فيما بينهما. ومدى إمكانية استغلالها في سبيل هدف يطمح صانع القرار إلى تحقيقه.

3. وإما أن يكون انصياعا لضرورات خارجية تحتم على صانع القرار استخدام التخطيط لأجل توفير الحد الأدنى من متطلبات هذه الضرورات.

ثانيا - مرحلة تحديد الهدف:

وبعد أن يقوّم صانع القرار الموقف السابق على سلوكه، يذهب إلى تحديد هدف سلوكه اللاحق. ولأن هذا السلوك الهادف يتم بالضرورة خارج الحدود السياسية لأحدى الدول. نقصد بالهدف(الحالة المستقبلية التي يرمي صانع القرار عبر نشاطه، نحو ترتيبها خارج الحدود السياسية لدولته خدمةً لأهداف ترتبط بالمصلحة الوطنية والقومية).

وفي تحديده لهدفه، يرى سنايدر بأن صانع القرار يتأثر بأربعة عوامل هي:

1.الغاية المرغوب انجازها.

2.علاقتها مع غيرها من الغايات.

3.النتائج المترتبة عنها.

4.الوقت المناسب لإنجازها.

ومع أهمية هذه العوامل إلا أنها تبقى ناقصة، وذلك أنها لا تحدث إلا بعض المتغيرات المؤثرة في تحديد طبيعة الهدف. فكما تؤكد العديد من الآراء يتأثر صانع القرار أساسا بالتطلعات والحاجات الاجتماعية السياسية لبيئته الداخلية، وتفسيره لها وأهمية بعضها مقابل البعض من ناحية وبطبيعة الظرف السياسي الدولي السائد كذلك من الناحية الثانية.

وبالرغم من تعدد الأهداف التي تتخذ القرارات للوصول إليها، إلا أن معظم الدول تحيط عملية تحديد أهدافها بسياج من السرية والكتمان. فعندما تنشأ مناسبة صنع القرار، تبدأ عملية البحث عن المعلومات بهدف استيضاح إبعاد التهديدات التي خلقها هذا الحافز. فبقدر ما يملك صانع القرار من معلومات عن الموقف، بقدر ما يكون في وضع أفضل مقارنة مع غيره في التعاطي مع القرار(المراد اتخاذه) والمعلومات وحدها لا تكفي كأساس لإتخاذ القرار،

لذلك يجب تحليل تلك المعلومات للتأكد من مصداقيتها وإعطائها معنى يتعلق بالموقف.

تعد عملية تحليل المعلومات والتداخل فيما بينها مشكلة في مجال السياسة الخارجية أدت كثيراً إلى تبني سياسات خاطئة، أو إلى الاستمرار الروتيني للسياسات الراهنة.

هذا وأن هناك العديد من العوامل التي تؤثر في تحديد البدائل، نذكر منها:

1. القيادة: للقيادة تأثير في السعي نحو استكشاف مجمل المتغيرات المحيطة بالموقف لما تتمتع به من إمكانات في التحليل والإستيعاب والإستنتاج والإبداع وبالقدرة على التنبؤ باحتمالاته(الموقف) والتوصل إلى متابعة وتصور نتائجه البعيدة، واستلهام البدائل الرشيدة لمواجهته.

وتستطيع القيادة تجاوز الصعوبات التي تحيط اتخاذ القرار المناسب في الوقت الملائم، عندما تنضج عناصره وتتعمق تجربتها وخبرتها وتمتلك عقلية مبادرة ولا سيما في المواقف الطارئة التي تتطلب الفعل السريع والدقيق.

أن المعلومات وعامل الخبرة المتوفرة لدى صانع القرار الناتجة من التجربة التي يمر بها القائد صانع القرار هي التي تحدد سلوكه في تحديد واختيار البدائل سواء في تفضيله للقرارات أو باختيار القرار الرشيد المناسب للموقف بشكل قاطع. وباختلاف خبرة وتجارب صانع القرار وحنكته السياسية، يختلف التأثير الشخصي له على اتخاذ القرار في كافة مراحل عملية اتخاذه.

ونتيجة لإختلاف الأشخاص في تكوينهم والتزاماتهم واختلاف تأثيرهم على تحديد واختيار البدائل، يختلفون تبعا لذلك في كيفية تأثيرهم من قرار سياسي خارجي إلى أخر، وبضوئه يختلف تأثيرهم من نظام سياسي إلى آخر تبعاً لإختلاف فلسفة كل نظام سياسي عنه في الأخر، إضافة إلى اختلافها في التجربة

والإدراك النابع من اختلاف الأشخاص فيها. وتتأثر عملية اتخاذ القرار أو تحديد البدائل في النظام الدكتاتوري على سبيل المثال، بالقيم التي يتبعها الشخص الحاكم المستبد.

وتختلف في نظام يسير بضوء توجيهات القيادة الجماعية، حيث أن للشخص القائد هنا تأثيره على اتخاذ القرار عندما يكون متميزاً بقدراته ومواهبه وخبراته الشخصية، دون أن ينفي دور الأخريين كما هو في الحالة الأولى. وأهمية ذلك تنبع من كون تفكير الشخص مهما يكن عميقاً ومهماً، فانه يبقى محدوداً بالنسبة لتفكير الجماعة، لأنها في ضوء المناقشات والتحليلات تكشف أبعادا لا يستطيع تفكير القائد الفرد أن يدركها. لأنه قد يهمل بعض البدائل المنظورة رغم أهميتها، لأنها لا تتفق ورغباته الشخصية.

2. غموض الموقف: يتسبب غموض الموقف عن تداخل إبعاد الموقف ومتغيراته علاوةً على نقص المعلومات المتوفرة عنه.

إن صانع القرار لا يستطيع الإرتفاع إلى مستوى تفاعلات الموقف وإدراك متغيراته، وخصوصاً عندما تتداخل عدة أطراف فيه في أنٍّ واحد ولأسباب تتعلق بقدراته الذاتية، مما يؤدي إلى تعقيد الموقف، فعدم القدرة على تحديد الموقف بدقة يضيع الفرصة أمام صانع القرار من تحديد البدائل المناسبة بدقة ايضاً.

3. مؤثرات الموقف :يحيط بالموقف عادةً مجموعة من المؤثرات الخارجية والداخلية التي تختلف باختلاف الزمان والمكان والتي تؤثر على عملية اختيار وتحديد البدائل باختلاف الزمان والمكان من خلال تأثيرها على إدراك صانع القرار للموقف.

فعامل الزمن مثلا وضغط الوقت يلعب دوراً هاماً في التأثير حيث أن الفاصل الزمني ما بين نشوء المشكلة وفهم مضمونها وظروفها والمتغيرات المؤثرة

فيها، وتحديد كيفية الرد عليها يمارس دوره في التأثير من خلال كونه محدداً أو قصيراً، أو غير محدود تباح فيه لصانع القرار دراسة كافة أو أغلب احتمالاته، و تحديد سلبيات وايجابيات كافة البدائل المتوفرة ، واختيار البديل الأفضل من بينها وفق أدق التقديرات.

وفي هذه الحالة لن يكون صانع القرار في موقع الاضطرار أو إلى تحديد اقل عدد ممكن من البدائل مما يؤدي إلى عدم استيعاب جميع ما يمكن أن تتوفر منها تحت ظروف سريعة التصاعد، ربما تجعله يختار احدها رغم كونه ليس البديل الأفضل. إن نشوء ظروف مفاجئة، وتحت ضغط الوقت، وهو ما يحدث عادة في المواقف الأزموية، ولاسيما المستمرة التصاعد منها ، مما لا يتيح الفرصة لدراسة جميع البدائل السلوكية و خاصة المتوفرة منها والتي يمكن اختيار البديل الرشيد منها، الناتجة عن عدم إمكان دراسة الموقف بكافة ظروفه ومؤثراته واحتمالات تطوره، يلجا صانع القرار أحيانا إلى اتخاذ قرارات متطرفة سواء في التراجع أو في تصعيد الموقف، وربما يلجا إلى بديل يتصوره اقل أذى يأخذ شكل المماطلة والتأجيل.

4. وحدة اتخاذ القرار: تكون عملية تحديد البدائل ومناقشة إبعادها أكثر دقة في الوحدات القرارية ذات العلاقات المتفاعلة بين أعضائها، والنابعة من الفهم المشترك للموقف، وذلك عند توفر الإطار العام النظري والأيدلوجي، وهذا عكس الظروف في الوحدات القرارية التي تسودها علاقات بيروقراطية، حيث تقل إمكانية ممارسة الأعضاء لحقهم في النقاشات بحرية للبدائل المطروحة.

وتتم عملية تحديد إبعاد ونتائج كل بديل وتقويم البديل الأفضل من بين عدد من البدائل المرغوب فيها. علما بأنه يتأثر بالعديد من العوامل الدافعة والضاغطة التي تشكل الظرف المحيط بعملية الاختيار. والمهم في عملية تقويم

واختيار البدائل هو أن يتصف صانع القرار بالهدوء والعقلانية في محاكمة الظروف المحيطة بها، هذا تجنبا لإختيار احد القرارات التي قد تؤدي إلى الفشل في حالة عدم ملائمة الظروف لها.

وأثناء ذلك نجد أن من المناسب له أن ينشط في استكمال المعلومات عن الموقف، أو المستجدة منها بشكل خاص، لغرض استكمال إدراكه لإبعاده والتحقيق من التكاليف أو النتائج وحساب كافة الاحتمالات والتأثيرات، وهو في ذلك يأخذ بنظر الاعتبار في اختياره بعض المسائل المهمة. فقرار شن الحرب العالمية الثانية تعود مبرراته في ذهن القيادة الألمانية إلى مخاطر الغزو السوفيتي بالإضافة إلى قناعتهم بأنها تمثل أفضل حل لإنقاذ الإمبراطورية النمساوية –الهنكارية من الإنهيار الداخلي الذي كانت أسبابه قائمة وهي عامل الإختلافات القومية.

وهناك أيضا الأهداف القومية والإستراتيجية التي تفرضها الطموحات الإيديولوجية. كالنزاع الأمريكي – السوفيتي السابق على المواقع الإستراتيجية في العالم التي تأخذ أبعادا اقتصادية أو سوقية عسكرية أو سياسية إضافة إلى الأهداف المعبرة عن المصالح الاقتصادية، التي تدفع إلى اتخاذ القرارات في السيطرة على الموارد الاقتصادية المهمة في العالم الذي تنتهجه الدول الاستعمارية بقيادة الولايات المتحدة الأمريكية بالنسبة لمنطقة الخليج العربي لما فيه من ثروات اقتصادية هائلة أهمها البترول. وهكذا فأن صانع القرار السياسي يمثل مصالح الطبقات التي رفعته إلى الموقع القراري الأول، وهو عندما يدعي تمثيل مصالح آمنه فإنما من وجهة نظر الطبقات التي تتحكم في سلطة صنع القرار.

ثالثا ـ مرحلة البحث عن البدائل السلوكية:

وبعد تحديد وتشخيص الهدف المرغوب انجازه، يبدأ البحث في هذه المرحلة عن الصيغة التي تساعد الدولة على حل المشكلة المترتبة عن أحد المواقف السياسية الخارجية بشكل يحقق لإحدى الدول هدفها المطلوب بأقل خسارة ممكنة.

وصانع القرار لا يتصرف عشوائياً، وإنما بعقلانية وبحسابات دقيقة مسبقة مع مجموعة من الآراء تتفق على حركة تؤكد على ما تقدم . إلا أنها تختلف فيما بينها حول كيفية تحديد صناع القرار البدائل وأنماط سلوكية واختيارهم لأحدها.

وتتوزع هذه الآراء حول محورين:

الأول: يؤكد أن عملية تحديد البدائل تتم في ضوء ما يسمى النموذج العقلاني الأمثل.

والثاني: انطلاقا من النموذج الإداري. يفترض النموذج الأول أن صانع القرار السياسي الخارجي هو إنسان كامل الرشد في كل الأوقات، وهو لذلك يتصرف بعقلانية الرجل الإقتصادي الذي تؤكد عليه الدراسات الاقتصادية الكلاسيكية.

وأهم ما يتميزبه سلوك مثل هذا الرجل أن تحديده يتم في ضوء عملية فكرية بحتة ترمي إلى الكشف عن البدائل التي تعظم أرباح نمط سلوكه اللاحق. ولأن هذا النموذج يفترض الدقة المطلقة في معلومات وتقييمات وتوقعات صانع القرار، يرى أن البحث عن البدائل ينطلق من مجموعة واضحة من القواعد، فصانع القرار يذهب إلى تحديد جميع البدائل المحتملة، والى تثبيت المنفعة المتوقعة من هذه البدائل بشكل هرمي عبر تحديد مزايا وعيوب كل منها مقارنة تحليلية بين مدى قدرة كل من هذه البدائل على تحقيق الهدف المطلوب انجازه.

وفي ضوء محصلة عملية المفاضلة يتم اختيار البديل الأفضل الذي تتفوق قيمته على غيره، والذي يعظم بالتالي المنفعة المتوقعة منه، بالاتجاه الذي يحقق أقصى فائدة بأقل كلفة ممكنة. إذن المعلومات وحدها لا تكفي كأساس لإتخاذ القرار لذلك يجب تحليل تلك المعلومات للتأكد من مصداقيتها وإعطائها معنى يتعلق بالموقف. وتعد عملية تحليل المعلومات والتداخل فيما بينها مشكلة في مجال السياسة الخارجية أدت كثيراً إلى تبني سياسات خاطئة أو إلى الاستمرار الروتيني للسياسات الراهنة.

تنبع هذه المشكلة من لجوء صانع السياسة إلى تحليل المعلومات من منظور العقائد والتصورات السياسية المسيطرة. فقد يقبل صانع القرار تلك المعلومات أو يرفضها ما لم تكن شديدة الوضوح بحيث لاتدع مجالاً للتصور الذاتي. وبطبيعة الحال فأنه كلما زادت الفجوة بين المعلومات الصحيحة الآتية من البيئة، كان القرار الناشئ قراراً خاطئاً.

أحيانا ربما يكون اختيار احد البديلين في ضوء حسابات تؤدي إلى فقدان بعض المصالح التي لا يتم فقدانها ثم تم اختيار البديل الأخر إلا أن تغليب البديل الذي تم اختياره يضمن مصالح أخرى يفترض أن تكون أكثر قيمة وتأثيراً في المصالح القومية، ولنأخذ هذا المثال النظري لتوضيح ذلك: فلو فرضنا أن دولة أ ترتبط مع دولة ب بروابط تضمن لها بعض المصالح ففي حالة بروز متغير في السياسة الدولية بما يتطلب إقامة علاقات مع دولة ج التي تعاني من حالة تشنج في العلاقات مع دولة **ب**. فأن دولة **أ** سوف تكون أمام حالة اختيار بين مصالحها مع دولة **ب** أو **ج** ، عندما ترى دولة **ب** أن إقامة علاقات بين الدولتين **أ**،و**ج** يسيء إليها وهنا ليس أمام دولة **أ** إلا أن تنسق من أجل الحفاظ على علاقاتها بما يضمن مصالحها القومية مع الطرفين وفي حالة تعذر ذلك لأسباب

تتعلق بعدم رضا الأطراف الأخرى. ولذلك فاستمرار علاقاتها مع دولة ج قد يعني فقدانها مع دولة **ب**. وعموماً فأن صانع القرار لا يستطيع اعتماد صيغة واحدة باعتبارها الصيغة المثلى في اختيار وتقويم البدائل.

فصناع القرار قد يختلفون في نوعية الاختيارات وأسلوب تقويمهم لها على ضوء الاختلاف في تكوين الشخصية والرؤية والاتجاهات، هذا بالإضافة إلى خصوصية المؤثرات المحيطة بكل موقف والتي ربما تفقد عملية التنبؤ، كتعدد أطراف الموقف وتنوعها من حيث طبيعتها وقوتها النسبية وأهدافها وطريقة تأثير الأطراف فيها وربما لا يكون في متناول صانع القرار الأدوات العلمية اللازمة للتحليل. ففي النظم الدكتاتورية، نجد أن حل الاختلافات قد لا تحسم بدرجة نهائية إلا بالإطاحة بالنظام السياسي والذي ربما يكون من قبل البعض من عناصره، عند توفر القدرة لديها للتمرد على أرادة العنصر المستبد، لأجل تطبيق الخيار الذي تلتزم به بعض الأطراف التي غالبا ما تقوم بعلمية التغيير عندما تجد عملية اتخاذ القرارات لا تجري لصالح حساباتها.

هذا في حين تلجأ النظم السياسية إلى دستور يحدد الواجبات والصلاحيات وطرق فض الخلافات من الناحية الشكلية غالبا كالنظم البرلمانية والديمقراطية على سبيل المثال إلى الرجوع إلى الأساليب المحددة في اللوائح والدساتير لفض الاختلافات فيكون البرلمان مثلا هو المرجع النهائي نظريا في بعض النظم البرلمانية التي تحدد في دساتيرها السلطة العليا في البرلمان لفض الاختلافات.

ثانياً ـ مرحلة اتخاذ القرار:

يقصد بمرحلة اتخاذ القرار (القدرة على اختيار بديل معين من بين نوعين أو أكثر من البدائل السلوكية). تجري عملية اختيار البدائل وتحليل قيمها. بعدها يتجه صانع القرار إلى إجراء عملية مفاضلة بين بديلين على الأقل، يتمتعان بقيمة

متشابهة، ويختار البديل الأفضل من بينها، والأكثرقدرة على أنجاز الهدف المطلوب. بأقل الخسائر. من هنا يؤكد كوبلن، إن صانع القرار يميل إلى اتخاذ البديل الذي لا يرتب في حالة فشله اللاحق خسائر جسيمة في المصالح السياسية الخارجية لدولته. إن جوهر هذه المرحلة من مراحل عملية اتخاذ القرار السياسي الخارجي هو اختيار بديل من بين بديلين على الأقل، الذي يعتبر الأساس الذي يعتمده صانع القرار رسميا في وقت لاحق. ويقول د . حامد ربيع بشأن أنواع القرار، وموضوعه وطبيعته.

إن هناك ثلاثة أنواع من القرارات هي:

قرار التأجيل، القرار القاطع، والقرار الوسطي.

وانطلاقاً من أن أفعال السياسة الخارجية قد تكون حسب نوعية الظرف ذات طبيعة فورية أو مستقبلية أو تأجيلية. وبالتالي يمكن القول بأن كل منها يستند على قرار من نوع خاص. فالأفعال الفورية تعكس قرارات متشابهة، يقصد بها الرد على مشكلة آنية تستوجب الحل الفوري. أما الأفعال المستقبلية فهي ترتبط بقرارات تعد مسبقاً لمجابهة نوع خاص من المشاكل عند ظهورها. أما الأفعال التأجيلية فهي الأفعال التي تجسد قرارات تتخذ بعدم الرد المؤقت والدائم على نمط سلوكي خارجي معين. فالسكوت (أي عدم الرد) لفترة طويلة نسبياً يعتبر بحد ذاته قراراً سياسياً. **بعض الباحثين والمحللين السياسيين يرون أن مرحلة البحث عن البدائل قد تأخذ إحدى الطريقتين الآتيتين:**

1. البحث عن البدائل المتاحة وتشخيص النتائج المحتمل ترتبها على كل بديل مع موقع احتمال حدوث كل من تلك النتائج. ومراجعة تلك التقديرات باستمرار. كما يحدد صانع القرار، القيم التي تتأثر نتيجة اتخاذ القرار، وتعطي كل قيمة وزناً معيناً طبقاً لأهميتها من وجهة نظر صانع القرار بكل قيمة على حده.

ثم ترتب النتائج بموجب علاقتها بكل قيمة على حده. يحدد على أساسها العلاقة بكل من النتائج الأخرى. وفي النتيجة النهائية يتم التوصل، إلى دالة واحدة للمنفعة، بحيث يكون الاختيار النهائي هو ذلك الذي يعظم المنافع. بعد ذلك تصبح عملية اتخاذ القرار عملية تعظيم للمنافع. ويطلق صانع القرار على هذا النوع(النموذج الرشيد العقلاني). (rational model)

2. البحث عن البدائل المنسقة مع النسق العقيدي لصانع القرار ومع خبرته وتصوراته السابقة. لذا فهو يرفض البدائل التي تتناقض مع هذا النسق أو التي أثبتت الخبرة السابقة عدم جدواها.

ويتم اختيار البديل الأكثر اتساقاً مع قيمة واحدة معينة. يحددها صانع القرار ابتداءً. فتصبح عملية اتخاذ القرار بمثابة قياس على النسق. ويطلق على هذا النوع (النموذج المعرفي).

ثالثآ ـ مرحلة ما بعد القرار مرحلة تنفيذ القرار:

تقوم الجهات المعنية في عملية نقل القرار من حالته النظرية إلى الحالة العملية بعد أن تتم عملية اتخاذ القرار السياسي الخارجي كرد على احد المشاكل السياسية الخارجية، من خلال اعتماد واحدة أو مجموعة من الصيغ أو الوسائل المناسبة في ضوء معطيات الموقف.

وتؤدى هذه العملية إلى تحديد السلوك السياسي الخارجي لصانع القرار الذي هو تعبير عن محصلة التفاعل بين عمليتين مترابطتين هما عملية اتخاذ القرار وعملية تنفيذه وردود الأفعال عليه. ومن اجل تنفيذ القرار يلجأ صانع القرار إلى اعتماد مجموعة من وسائل التنفيذ (الدبلوماسية، الدعائية، الاقتصادية، العسكرية) وبما يخدم تحقيق لمصالحه القومية وضمان أقصى المنافع.

وعليه فان وضوح الهدف لا تكمن قيمته في توجيه الإرادة المخططة فحسب، وإنما تكمن في ابتكار و سائل و صيغ جيدة وجديدة للتنفيذ أيضا.

مما تقدم يتضح لنا أن نقل القرار من حالته النظرية إلى الحالة العملية الملموسة يتأثر بتفاعل عوامل منها.

أ . القدرة على اتخاذ القرار السليم. وهذا مرتبط بوجود قيادة سياسية واعية تتمتع بقدرة عالية على استيعاب أفضل الخيارات وتقويمها وتحليلها تحليلا علمياً سليماً مع توفر القدرة على حسم المواقف لصالحها.

ب. استخدام الوسيلة المثلى لتنفيذ الهدف أو الوسيلة المتناسقة معه.

ج . توفر الإرادة والتصميم لدى صانع القرار، متمثلة بقدرته على تنفيذ قراره ومتابعته.

ولأهميتها تلعب وسائل تنفيذ القرار السياسي الخارجي أدوارا مهمة ليس فقط في كيفية نقل القرار من حالته النظرية إلى حالته العملية. وإنما في تحقيق أهدافه أيضا. وعليه لا تنبع أهمية القرار من نوعيته فحسب وإنما من طبيعة وسيلة أو وسائله أيضا.

ولهذا فإن شيل هورن صائب في ربطه الإرادة السياسية بعملية اتخاذ القرار. ويعتبرها احد أجزائها الأساسية. ويرى بأن السبب يرجع إلى العلاقة بين القرار وغايته. فالقرار عندما يتخذ فانه يتخذ من اجل انجاز غاية محدودة عبر وسيلة معينة. لهذا يمكن النظر إلى القرار ومن هذه الناحية وكأنه بمثابة حلقة وصل بين الغاية والوسيلة.

ب. مرحلة تقييم القرار:

كقاعدة، يرمي القرار إما إلى المحافظة على أحد الأوضاع المستمرة خارج حدود السيادة الإقليمية لإحدى الدول، أو إلى إلغائه أو تعديله. ولهذا عندما

يترجم القرار إلى واقع ملموس عبر نمط سلوكي محدود، يترك بالضرورة تأثيرات مختلفة النوعية سلباً أو إيجابا في مصالح الدول الأخرى ، ولان هذه التأثيرات تدفع بالدول إلى الرد، يتوقف نجاح القرار أو فشله كلياً أو جزئياً على نوعية ردود هذه الأفعال أو بعبارة أخرى على مدى الاستجابة الخارجية له.

ولأهمية ما تقدم يذهب صناع القرار في أحيان كثيرة، إما أثناء عملية تنفيذ القرار أو بعد انتهائها، إلى تقويم ردود الأفعال الخارجية على القرار. ويتم هذا عبر إجراء مقارنة نتائجه الفعلية ونتائجه المتوقعة. أي عقد مقارنة بينما كان ينبغي تحقيقه من نتائج ملموسة فعلاً.

إن اتخاذ القرار لا يعني نهاية عملية إصدار القرار لان هناك عملية ضرورية هي تقويم القرارات. حيث يجب أن يبقى صانع القرار يراقب ويقوم النتائج إلي ترتبت على البديل الذي اختاره من بين مجموعة من البدائل.

حيث يعتمد صانع القرار إلى إعادة النظر في معلوماته والفرضيات التي وضعها والنموذج الذي من خلاله يتم النظر للبيئة العامة للقرار، **ثم تم تعديل القرارات الآتية استنادا لكل هذه المعطيات يخضع تقويم القرارات لعدد من المعايير هي:**

أ . المعلومات المتوفرة لدى صانع القرار ، هل هي كاملة أو ناقصة مشوهة أو سليمة؟

ب. درجة المشورة في اتخاذ القرار، هل اتخذ القرار بعد مشاورات ودراسة عميقة، ومع من حدث التشاور ؟

ج. أهمية وإلحاح القرار.

د. أثار القرار ونتائجه، أي: هل تحقق الغرض من القرار، وبأية درجة؟

نستنتج مما سبق أن عملية صنع القرار عملية ذات مراحل مستمرة والقرار الناتج عنها، عبارة عن محصلة دورة حياته فيها، منذ ظهور المشكلة(الحافز) وحتى مرحلة التقويم (أخر مراحل العملية القرارية).

وفي رأينا أيضا أن التقويم الحقيقي الصائب هو في معرفة مدى تقبل الجماهير ورضاها عن القرار وتجاوبها وتفاعلها معه، ويتضح ذلك من خلال ردود الأفعال إلي تبرز أثناء النقاشات والخطابات والتعليقات على القرار، وسرعة تطبيق الجماهير له. فان كانت هذه كلها ايجابية فإنها تعبر عن نجاح القرار ونجاح القيادة التي أصدرته، وان كانت سلبية، وليس لها وقع جماهيري، فإن القرار فاشل ويعبر عن القيادة التي أصدرته. عندها يعاد النظر في الأخطاء التي وقعت فيها القيادة، والبحث عن مكامن ومواقع الأخطاء التي ارتكبتها وعلى مدى فترة العملية القرارية من اجل معالجة الأخطاء معالجة علمية.

ج- إعادة النظر بالقرار:

ترتبط هذه المرحلة من مراحل عملية اتخاذ القرار بالمراحل السابقة عليها، ومع هذا تختلف عنها. وذلك لأنها تعكس في واقع الأمر رد فعل صانع القرار على الأفعال السلبية النابعة من البيئة الخارجية التي ينفذ القرار ضمن إطارها، والتي تدفعه، لنوعيتها، إلى مواجهة موقف جديد . ولهذا تبدأ هذه المرحلة عندما يكتشف صانع القرار أن قراره السابق لم يحقق غايته، أو انه على الأقل لم يغير بشكل أو بأخر من طبيعة البيئة العملية التي دفعت إلى اتخاذه سابقا ففي هذه الحالة يذهب إلى إعادة النظر بنوعية قراره السابق.

أي أنه يتجه نحو تعريف الظروف الجديدة وتقويمها بشكل يتباين مع حساباته السابقة، وثم يعمل بالضرورة على إتباع نمط سلوكي جديد في أهدافه أو رسائله. ومع احتمالية تغير الهدف السابق، إلا أن الشواهد السلوكية تؤكد بان

التغير ينصب، كقاعدة، على الوسيلة أكثر مما ينصب على الهدف أي أن العديـد مـن الـدول تستمر في سعيها نحو انجاز أهدافها ولكن عبر وسيلة (أو وسائل) جديدة تتماشى مع الواقع الجديد، كأن يلجأ مثلا إما إلى وسيلة شاملة كما هو الحال مع سياسة الوفـاق بـين الولايـات المتحدة الأمريكية والاتحاد السوفيتي السابق.

ومع أن هذه السياسة قد دفعت، كما ذكرنـا بكـل مـن القطبـين إلى اعـتماد سياسـة المفاوضة بدلاً عن سياسة المواجهة العسكرية المباشرة إلا أن هذا النمط السـلوكي الجديـد لا يعني تغيير الأهداف المرتبطـة بالإسـتراتيجية العالميـة لكـل منهـا، وإنمـا تعـديل وسـيلتها أو وسائلها. بالإضافة إلى هذه الوسـيلة العامـة، قـد تلجـأ الـدول إلى تعـديل أو تغيـير وسـيلتها السابقة بأخرى جديدة، كأن تذهب مثلاً إلى تصعيد عملياتهـا العسـكرية. وبعكـس تصـعيد التـدخل الأمـريكي في فيتنـام الشـمالية وتكثيـف ضرب المنـاطق الإسـتراتيجية في عهـد إدارة الرئيس الأمريكي جونسون مثال على ذلك. وإذا كان تغير وسيلة (أو وسـائل) القـرار يعكـس في واقع الأمر، رد فعل على واقع جديد إلا أن عملية رد فعل هـذه لـيس إلا محطـة لعمليـة قرارية جديدة أي أنها تعكس بعبارة أخرى الحد الذي يميز بين نهاية إحدى عمليـات اتخـاذ القرار وبداية أخرى جديدة. ولأنها تميز بالضرورة بين نمط سلوكي قديم وأخر جديد.

د. حامد ربيع يؤكد أن القرار السياسي يؤشر بحد ذاته خاتمة لتطور سياسي. ومقدمة لتطور سياسي أخر وهذا غير صحيح. والسبب يرجع إلى أن القرار لذاته لا يؤدي هذه الغايـة فالقرار هو جزء لا يتجزأ من عملية مستمرة لاتنتهي إلا عندما يحقق القرار غايته، أو يعجز عن انجازها.

رابعا ـ موقع القرار السياسي في النظام البرلماني؟

إن البحث في مآلات القرار السياسي يتطلب أولاً تعيين المحددات القانونية التي يضعها القانون الدستوري في هذا الصدد. إذ يجري التعريف بين أنماط حكم متعددة داخل النظام البرلماني(الكلاسيكي المرن) والنموذج الفرنسي والنموذج الانكليزي هو ما نحاول التوقف عنده.

ففي النظام الإنكليزي الذي يعد المهد العملي والفقهي لتطور النظام البرلماني، يثير فقهاء القانون الدستوري التساؤل حول المؤسسة الدستورية التي تتولى الحكم فعلياً.

فالتاج قد حسم دوره تاريخياً منذ القرن السابع عشر في المجال الرمزي للملكة، رغم كونه اعرق مؤسسة سياسية انكليزية، فالنقاش أساسا يثور حول أي المؤسستين تحكم بريطانيا هل هي مجلس العموم أو الوزارة ؟

الانكليزي(باج هوت) والعلماء المدافعون عن مجلس العموم يذهبون إلى أن مجلس العموم هو محور السلطة السياسية، والوزارة ليس إلا هيئة منبثقة من البرلمان تستمد سلطتها منه. وأصحاب هذا الرأي يستدلون بالوسائل الدستورية التي تتوفر للبرلمان، لتوجيه العمل الحكومي وجعل قراراته خاضعة لإرادة البرلمانيين، كصلاحية البرلمان في إجبار الحكومة على الاستقالة بواسطة سحب الثقة منها. وبالمعطيات التاريخية كذلك يدلل هذا الاتجاه الدستوري على الفكرة ذاتها، التي استطاع البرلمان بواسطتها انتزاع سلطات القضايا المالية والضريبية ثم التشريعية من الملك، سيما الدور الحاكم لمجلس العموم لإرغام الحكومة على الاستقالة لمجرد نزع الثقة منها سنة 1979. أما الفقهاء القائلين بدور مجلس الحكومة فيشيرون إلى الاستقرار الحكومي في بريطانيا كدليل على ذلك الدور،

حيث أن الحكومة تكون مسنودة بأغلبية برلمانية. فيكون الحكم منسجماً خلال فترة ولاية مجلس العموم.

كما أن للحكومة سلطة وضع سياسة الدولة وإدارة شؤونها. ويكون رئيس الحكومة هو زعيم الأغلبية البرلمانيه وتكون بيد مجلس الحكومة وسائل قانونية أخرى، تحقق تقدماً باقتراح القوانين، وسلطة حل البرلمان. فعندما اجبر حزب المحافظين زعيمته (ما رغريت تاتشر) كرئيسة للحكومة على الإستقالة من منصبها الذي استمرت فيه لولايتين برلمانيتين تقريباً بينما لم تتمكن المعارضة القوية لحزب العمال داخل المجلسين من إسقاطها طوال الفترة نفسها. وبعض من العلماء يركز على دور الحزب السياسي المهيمن، للإستنتاج بان زمام أمور الحكم في بريطانيا بيد الحزب ذو الأغلبية البرلمانية الذي يرأس زعيمه الحكومة.

أما في فرنسا فقد تعاقبت تجارب دستورية مختلفة عن بعضها الآخر أبرزها ما كان يعرف بالنظام المجلسي في حكم الجمهورية الثالثة وحكم الجمهورية الرابعة، ثم النظام البرلماني(شبه الرئاسي) في ظل الجمهورية الخامسة.

فكانت المؤسسات الدستورية في ظل الجمهورية الثالثة والرابعة مهيمنة على السلطة التنفيذية وخاصة البرلمان وطرأت على دور الرئيس في ظل الدستورين: 1875،1946 تطورات مهمة، خصوصاً بعد تعديل 1884، اثر استقالة المارشال(ماك ما هون) بعد حله مجلس النواب وانتصار الجمهوريين. حيث أصبح الرئيس محدود التأثير في صنع سياسة الدولة وتوجيهها، فكانت فرنسا في تلك المرحلة تسودها حالة عدم استقرار وزاري. وبسبب سرعة انهيار الائتلافات الحزبية، فقد شهدت فرنسا 100 (مائة) أزمة حكومية لانعدام الأغلبية الضامنة للاستقرار الحكومي.

هذا ويذهب بعض علماء القانون الدستوري، بأن عدم استعمال السلطة التنفيذية لوسائل الضغط التي كانت بيدها، من أهم أسباب ضعفها مثل سلطة حل البرلمان والقراءة الثانية.

وبالمقابل فقد تميزت وضعية البرلمان لتزايد ضغوطه على الحكومة واتساع مجال سلطاته، المتمثلة في التدخل لتعديل مشاريع القوانين والميزانية ومراقبة العمل الحكومي. ويلاحظ الأستاذ القادري أن رئيس الدولة كان له نفوذ خاص في ميدان العلاقات الخارجية لفرنسا مع دول(الاتحاد الفرنسي) أي ما كان يسمى أقطار ما وراء البحار التي تضم دول افريقية وآسيوية عديدة كانت خاضعة للاستعمار الفرنسي أما الحكومة فهي المؤسسة الثانية في الجهاز التنفيذي وتمارس السلطة فعلياً، بوصفها جهازاً اجتماعياً مؤلفاً من وزراء دولة ووزراء برئاسة رئيس الوزراء(الوزير الأول).

وتتخذ الحكومة جميع القرارات التنفيذية، وهي مسوؤلة أمام البرلمان وخصوصاً الجمعية الوطنية. هذا وقد حجب حق حل الجمعية الوطنية الذي كان يتوفر عليه الجهاز التنفيذي، حجب في دستور الجمهورية الرابعة عن الحكومة طيلة السنة ونصف السنة، بعد انتخاب البرلمان، (الجمعية الوطنية) علماً بان قرار الحل لا يصدر إلا في حالة وقوع أزمتين حكوميتين، ويكون ذلك بعد طرح الحكومة مسألة الثقة أو ملتمس الرقابة.

ويوضع مرسوم حل الجمعية الوطنية من قبل رئيس الدولة. وفي سنة 1958 صادق الشعب الفرنسي باستفتاء دستوري على دستور جديد سيقوم على أساسه نظام جديد للعلاقة بين السلطتين، فما هي خصائص القرار السياسي في هذا الوضع الدستوري الجديد؟ ينبغي **أولا** الإشارة إلى المناخ الذي وضع فيه دستور الجمهورية الخامسة، ويتعلق الأمر أولا ببروز شخصية الجنرال ديغول مرة

أخرى كشخصية قوية ومؤثرة. **ثانياً** تبلور اتجاه لـدى النخبـة السياسـية والفقهيـة الفرنسـية يحبذ حكماً مستقراً ولو كان قويا بسلطات الرئيس، على حكـم غـير مسـتقر لا يمـنح فرنسـا القدرة على مواجهة المصاعب والتحديات وهذا الاتجاه يظهر من خلال قدرة الجنرال ديغول على إقناع أعضاء الجمعية الوطنية بالدستور الجديـد الـذي يلعـب دوراً حاسـماً في صياغته وبلورة قواعده. إذ وضع دسـتور 1958 الـرئيس بالمرتبـة الأولى وخولـه اختصاصـات واسـعة، تعززت بتعديل 1962الذي اقر انتخـاب الـرئيس مبـاشرة مـن قبـل الشـعب (الاقـتراع العـام المباشر) وبعد أن كان ينتخب من قبل هيئة ناخبة.

ومن المهم الإشارة في هذا الصدد، أن المجلس الدستوري لم يكترث بالجدل السـياسي والقانوني الذي أثاره سلوك الجنرال ديغول لأنه اعتبر نفسه غير مخـتص بـالنظر في القـرارات السياسية للرئيس ويعين الرئيس ثلاثة أعضاء في المجلس الدستوري إضافة لرأيه كما لـه حـق الإحالة للقـوانين والمعاهـدات عـلى المجلـس الدسـتوري للنظـر فيهـا وتقـدير ظـروف حالـة الاستثناء وسلطة حل مجلس النواب ، وتتضاعف سلطات الـرئيس في حالـة الاسـتثناء. حيـث تصبح السلطة مركزة بيديه وتنتفي مصادر المراقبة لقراراته السياسية والإدارية والتشريعيـة. وعلى غرار الأنظمة البرلمانية. ينقسم الجهاز التنفيذي إلى مؤسسـتين مؤسسـة رئـيس الدولـة والحكومة.

والمشرف على تسيير الإرادة وعلى الجهاز التنفيذي وهـو رئـيس الـوزراء، فهـو الـذي يتخذ الإجراءات لتطبيق القانون من خلال رئاسته لمجلس الوزراء.

لكن دستور 1958 وضع رئيس الوزراء في مكان وسط بين رئيس الوزراء أي اعتباره أداة وصـلة وصـل لتنفيـذ سياسـة وقـرارات الـرئيس، لأنـه يعتـبر الـرئيس الفعـلي للجهـاز التنفيـذي إلا أن بعـض الفقهـاء للقـانون الدسـتوري يعتـبرون أن

الرئيس هو الموجه الفعلي للسلطة التنفيذية مما يؤدي إلى تقليص سلطات الوزير الأول، بخلاف دور رئيس الوزراء في النظام البرلماني. وإذا كانت علاقة الرئيس بالحكومة والوزير الأول على هذا النحو، فما هي سلطات البرلمان (بمجلسيه: الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ)، وكيف تقاس العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية كما يحددها الدستور الفرنسي؟

لدى البرلمان الفرنسي عدة وسائل دستورية يمكن الضغط بها على الحكومة، تتمثل في تكوين لجان المراقبة والتحقيق لأعمال الحكومة، ولجان دائمة مهمتها النظر في مشاريع القوانين قبل عرضها على البرلمان. إلا أن الحكومة تمتلك في مقابل ذلك سلطة تنظيمية واسعة، ولمشاريعها أولوية النظر في البرلمان.

ويرى الأستاذ القادري أن التقنيات(الامتيازات) التي منحها الدستور الفرنسي الصادر في 1958 للسلطة التنفيذية، مقابل تقليص فاعلية البرلمان في المراقبة وإصدار القرارات يجعل مسألة التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، حبراً على ورق.

وهكذا من خلال هذا المبحث نرى أن المتغيرات المؤثرة في المواقف تتسم بعدم الثبات الدائم وإنما بالتغير. وقد يكون التغير مفاجئا فيؤثر بشكل حاد على الموقف. فيجب والحالة هذه أن يتحرك صانع القرار بسرعة لاحتوائه، وإدراك مدى تأثيره في الموقف. وبضوئه فأن صانع القرار يحدد الخيارات المناسبة في ضوء الأهداف التي ينبغي تحقيقها وتحت تأثير المتغيرات المحيطة بالموقف، الأمر الذي يجعل من عملية دراسة المتغيرات دراسة دقيقة لاستيعاب كافة أبعادها، للانتقال إلى المراحل اللاحقة التي تشمل تحديد أفضل الخيارات المناسبة لتحقيق الهدف. لقد بدا لنا من خلال دراسة عملية صنع القرار السياسي الخارجي أو الداخلي، أن صنع القرار هو بمثابة عملية تعنى بدراسة الحركة السياسية بما تعنيه من

مقدمات وتفاعلات ونتائج سياسية، وارتباط هذه العملية بالنخبة السياسية الحاكمـة، وهـم الأشخاص الذين يتحكمون في القرارات الرئيسية في النظام السياسي وصناعة القـرار السـياسي ترتبط وتعتمد على أصحاب السلطة أياً كانت خصائصهم وسماتهم وانتماءاتهم.

المبحث الثاني:

القرار السياسي الأمريكي

إن معظم التشريعات الفيدرالية الأمريكية تصدر على شكل قرارات من الكونغرس، ويتم تقديم التشريع بشكل مشروع قرار من قبل احد أعضاء الكونغرس ولكنه في الغالب يقدم من قبل الناخبين كأفراد أو كجماعات منظمة، أو من قبل الهيئات التنفيذية، ولكل مجلس مكتب استشارات تشريعية من اجل زيادة الواردات.

والقرار السياسي نوعان، عادي و استراتيجي. والقرارات الإستراتيجية يمكن أن يكون لها طابع سياسي سلمي كما هو الشأن بقرار المغرب تنظيم المسيرة السلمية الخضراء سنة 1975 لإسترجاع الصحراء الغربية من اسبانيا، والحيلولة دون تحويلها إلى منطقة عدم استقرار عسكري له.

ويمكن أن يكون قراراً اقتصادياً مثل قرار الملك فيصل عاهل المملكة العربية السعودية سنة 1973، المتمثل في إيقاف تدفق النفط إلى الدول الغربية، فهو قرار استراتيجي من الناحية الاقتصادية وان كان يندرج في سياق أخر هو المواجهة بين الدول العربية وإسرائيل(حرب اكتوبر 1973). علماً أن قرار الملك فيصل انطوى على آثار إستراتيجية تجاوزت الشرق الأوسط، وأفضت إلى إثارة أزمة الطاقة في العالم التي أبرزت منظمة الدول المصدرة للبترول(أوبك) كما دفعت الدول الغربية للتفكير في بداية إنتاج طاقة جديدة تعوض عن النفط في حالات الأزمات، أو عندما يحدث تناقص في الثروة الباطنية للبترول.

إن القرار السياسي الأمريكي ليس قراراً محايداً أو محصوراً لأنه يعبر عن المصلحة العليا للولايات المتحدة على حساب كل دول وشعوب العالم وفي مقدمتها شعوب العالم الثالث، ولذلك تحتم دراسة هذا القرار ليست دراسة من

الخارج بل دراسته من الداخل أي ليس دراسة القـرار السـياسي الأمـريكي، بـل دراسـة(صـنع القرار السياسي الأمـريكي) أي الديناميـة التـي تـتحكم بخلفيـة السياسـة التـي تكـون بمثابـة الأساس المحوري الذي يقود إلى اتخاذ هذا القرار ولذا نرى ضرورة أن نتتبع شـكل المكونـات الرئيسية الداخلية التي تسهم قي صنع هذا القرار.

ومن المفارقات العجيبة والتاريخيـة أن تكـون أكـثر دول العـالم تقـدماً هـي اقصرهـا عمراً، فعمرها لا يزيد عن قرنين فهذه التجربة تثير الإعجاب حقـاً، ولهـا جاذبيتهـا المعرفيـة، بالإضافة إلى المغزى العلمي والأكاديمي، كل ذلك دفعنا لاختيارها كحالة للبحث والدراسة.

إن هذا المبحث ينصرف إلى دراسة واقع العملية السياسية داخـل الولايـات المتحـدة الأمريكية. وتحديداً كيفية صناعة القرار السـياسي الـداخلي فيهـا لغـرض الوقـوف ولـو عـلى جانب بسيط من أسرار هذا النظام تعميقاً لثقافتنا في مجال الدراسات الأمريكية التي تفتقر إليها مكتباتنا الوطنية ومؤسساتنا العلمية ومن ثم الاستفادة العملية منها.

تعريف القرار السياسي الأمريكي:

يقول رايـت ميلـر(أن القـرار السـياسي الأمـريكي هـو نتـاج تحـالف نخبـة عسـكرية وبيروقراطية إدارية وأصحاب الصناعات الكبرى الإستراتيجية، تؤلـف بمجموعهـا مـا يصـطلح عليه بمركب (صناعي- عسكري – بيروقراطي).

أولآـ القرار السياسي في النظام الرئاسي:

منذ صدور دستور1776 في الولايات المتحدة، ظهر النظام الرئاسي الحديث بشـكله الدسـتوري، وتمتـع هـذا النظـام في معظـم فتراتـه باسـتقرار كبـير لأكـثر من قرنين. رغم التحولات والتعـديلات المتعـددة التـي عرفهـا فانـه ظـل كنمـوذج

أصيل للنظام الرئاسي في العالم. وهناك دول نامية عديدة أخذت بهذا النظام كدول أمريكا اللاتينية، وبعض الدول الإفريقية .

وحسب اجتهادات العلماء يتميز النظام الرئاسي بخصيتين أساسيتين:

1- نظام رئاسي.

2- شدة الفصل بين السلطات.

بموجب هاتين الخصيتين وخاصة الخصية (أولاً) فان الرئيس يجمع بين رئاسة الدولة ورئاسة الحكومة، وهو مسؤول أمام الشعب مباشرةً. ويترتب على اعتبار رئيس الدولة هو الرئيس الفعلي للسلطة التنفيذية، حسب رأي الأستاذ القلوش **جملة من النتائج:** فالرئيس هو الذي يرسم خطوط السياسة العامة للحكومة، فهو ليس لديه مجلس للوزراء ولا يوجد مبدأ التضامن الوزاري، لأنه وحده الذي تكون لديه قدرة البت والتقرير.

ورئيس الجمهورية هو الذي يقوم بتعيين الوزراء أو يعفيهم من مناصبهم، وكل واحد من الوزراء يعتبر رئيساً إداريا في وزارته ويخضع لأوامر الرئيس وينفذ توجيهاته والرئيس قد يجري مناقشات مع وزرائه، وتبقى له سلطة التقرير النهائي والوزارة في النظام الرئاسي غير مسؤولة أمام البرلمان لأن أساس توزيع السلطات يقوم على مبدأ الاستقلال، لأن البرلمان لا يتوفر على وسائل استجوابهم أو سحب الثقة منهم.

وتتمثل الخصية الثانية للنظام الرئاسي في شدة الفصل بين السلطات حيث تمارس السلطة التنفيذية اختصاصاتها بصورة مستقلة عن الجهاز التشريعي. والبرلمان (الكونغرس) الأمريكي عليه ممارسة الوظيفة التشريعية بصورة منفردة.

وتكون أعمال البرلمان بعيدة عن تدخل الرئيس، ولا يحق للوزراء ممارسة العضوية في الكونغرس، أو المشاركة في أعماله بصفتهم الوزارية أو التصويت

على القوانين أو تقديم المشاريع. إلا أن الرئيس يستخدم نفوذه على الأغلبية في البرلمان لتقديم المشاريع التي يرى لها أهميتها.

ويدور نقاش بين الفقهاء حول مآلات الحكم في ظل النظام الرئاسي الأمريكي، وهل أن عملية الفصل بين السلطات المنصوص عليها دستورياً تخفي في ثناياها تداخلاً بين السلطات أولا؟ فهل الحكم بيد الرئيس فعلا، أم بيد الكونغرس، أم أن الجهاز القضائي له دوره المتميز؟ أسئلة متعددة تثار في هذا الصدد وضمنها يتحدد وضع القرار السياسي في إطار النظام الرئاسي.

ولما كان النظام الأمريكي هو مناط بحثنا، فسنترك المجال لتعميق النظر لهذه الأسئلة ضمن المحاور المقبلة. إن هذا النقاش يجرنا إلى استنتاج ملاحظة أساسية من خلال تطبيق المقاربة الدستورية على القرار السياسي، وهي أن التحليل القانوني للمؤسسات، وأن كان يمدنا بالوسائل والأدوات القانونية لفهم عملية تنظيم السلطات والاختصاصات بين المؤسسات داخل النظام السياسي.

فإنه لا يتجاوز وضع القواعد والأشكال التي ينتظم في إطارها سير المؤسسات الدستورية دون النفاذ إلى مستوى العلاقات السياسية التي قد تتم داخل تلك المؤسسات أو بموازاة عنها، ويكون لها الأثر البالغ في تحديد تمركز السلطة أو توزيعها بين أجهزة النظام السياسي و بالتالي تعيين العملية التقريرية داخل النظام.

ثانياً: صناعة القرار السياسي في الولايات المتحدة الأمريكية

أ- تنطلق عملية صناعة القرار السياسي بالولايات المتحدة الأمريكية عن ثلاثة أسس معرفية و منهجية هي:

أولا: توظيف الحصيلة النظرية الناجمة عن التراكم المعرفي والمنهجي لدراسة القرار السياسي بصورة عامة، والأمريكي بشكل خاص.

ثانيا : عملية إدراك ذاتي لمظاهر العملية التقريرية في الولايات المتحدة الأمريكية.

ثالثا: التأليف بين العـنصرين الأول والثـاني، في محاولـة لتركيـب نمـوذج عـام لعمليـة صناعة القرار السياسي الأمريكي هدفه الإحاطـة بعنـاصر العمليـة السياسـية والشروط التـي تنتجها و تحدد خصائصها العامة.

فالعملية، نظام مركب يتكون من جملـة الأدوار السياسـية التـي تقـوم بهـا البنيـات الدستورية والسياسية، من اجل إيجاد حلول للقضايا السياسية.

فما هي عناصر عملية صناعة القرار السياسي الأمريكي؟

تتوزع هذه العناصر على ثلاثة محاور هي:

أولا : البنى الدستورية والسياسية.

ثانياً : الأجهزة التنفيذية.

ثالثاً : الهيئات والجماعات المؤثرة.

وستفصل كما يأتي:

أولا: البنى الدستورية والسياسـية: هنـاك عـدد مـن البنـى (المؤسسـات) الدسـتورية والسياسية، يرتكز عليها نظام القرار السياسي من خلال الأدوار السياسية التي تؤديها وتنبنـي هذه على أسس متعددة، أما باعتبارها مصدر سلطة ونفوذ سياسي، أو لاعتبـارات تخصصـية وظيفية تؤديها داخل النظام السياسي. وتمارس هذه البنى نوعـا مـن الاسـتقلال في تكوينهـا، وتكون أدوارها كحصيلة لتداخل أداء هذه البنيات الدستورية حيال القضية المطروحة.

إذن لا بد أن نعين الهياكل السياسـية الرئيسـية للقـرار السـياسي الأمـريكي في عمـوم السياسة الأمريكية ويمكن تحديد هذه بالآتي:

1- الرئاسة.

2- الكونغرس.

3- السلطة القضائية.

يتألف النظام السياسي الأمريكي من ثلاثة مؤسسات دستورية رئيسة هي الرئاسة والكونغرس والجهاز القضائي، تمارس الوظائف التشريعية والتنفيذية والقضائية، انطلاقاً من فلسفة فصل السلطات كما تبلورت في الدستور الاتحادي.

ب- دور العوامل المؤسسية في التأثير على اتخاذ القرار السياسي الداخلي في الكونغرس الأمريكي.

تهدف هذه الدراسة إلى توضيح دور العوامل المؤسسية في صياغة القرار السياسي في الكونغرس.

وتنقسم العوامل المؤسسية إلى:

أولا: القواعد الرسمية.

ثانياً: القواعد غير الرسمية.

ثالثاً: الإجراءات.

رابعاً: التفاعلات المؤسسية بين الكونغرس والرئاسة.

أولا : القواعد الرسمية وهي تتكون من الهياكل الدائمة التالية:

1- الهيكل الدستوري للمؤسسة التشريعية و يشمل:

أ- **طبيعة صلاحيات المؤسسة التشريعية:**

الدستور الأمريكي يضع الكونغرس في القلب من العملية التشريعية بموجب نصوص معينة، حيث يمنحه صلاحيات واسعة بالمقارنة مع غيره من المؤسسات. كذلك فان واضعي الدستور عمدوا إلى إنشاء حكومة فيدرالية ذات

صلاحيات تشمل الدولة، ولكنها محددة بقيود لا تسمح لها بالتجاوز على حقوق الولايات.

كما أن الدستور قد هدف أيضا وعلى نحو عمري إلى إيجـاد علاقـة جدليـة مسـتمرة بين المؤسسات السياسية الثلاث (التشريعية، التنفيذية، القضائية) عـلى نحـو يحـرم أي منهـا الانفراد باتخاذ القرار، عبر ما يعرف بالرقابة والتوازن، فأن الدسـتور الأمـريكي لم ينشـأ فصـلا بين المؤسسات أو السلطات وإنما انشـأ مؤسسـات منفصـلة تتقاسـم السـلطات، فكـلٌ منهـا مؤسسة منفصلة و مستقلة. وأن أي منها لا تنفرد بإحدى السلطات الثلاث انفـراداً مطلقـاً ، لأن بكل واحدة منها صلاحيات تطول عمل المؤسستان الأخريان.

فعلى سبيل المثال فان الدستور الأمريكي قد أعطى الرئيس عـدداً مـن الصـلاحيات في مجال التشريع (القسم الثالث من البنـد الخـامس المـادة الثانيـة مـن الدسـتور). كـما مـنح الدسـتور للـرئيس صـلاحية اسـتخدام الفيتـو ضـد مشروعـات القـوانين التـي وافـق عليهـا الكونغرس، وذلك في غضون عشرة أيام من استلامه مشروع القانون رسمياً. ويصـبح المشروع قانوناً إذا لم يوقع عليه الرئيس خلال تلك المدة.

أما إذا تمت حالة فـض الـدورة و لم يوقـع الـرئيس عـلى المشروع فيعتـبر لاغيـاً. وهـو مـا يسمى بـ(فيتو الجيب). إلا أن الكونغرس له الحق أن يلغي الفيتو إذا ما صـوت ثلثـا أعضـاء كـل مجلس لصالح المشروع بعـد اسـتخدام الـرئيس حـق الفيتـو. كـما يحـق للـرئيس اتخـاذ قـرارات تنفيذية لها قوة القانون وذات طابع إجرائي لتنظيم العمل في إحدى هيئات الجهـاز التنفيـذي إلا أن بعض الرؤساء قد توسعوا في استخدام هذه القرارات، في قضايا هي من اختصـاص الكـونغرس، مثـل تحديـد الأسـعار أو مسـتوى الضرائـب وقـد حـدث صراع دائـم بـين الرئاسـة والكـونغرس

بسبب هذه القرارات وصلت في بعض الأحيان إلى القضاء للفصل بين المؤسستين، وقد كان الرئيس ريجان من أكثر الرؤساء استغلالاً لهذه الحيلة للالتفاف حول الكونغرس الديمقراطي.

وفي المقابل فان الكونغرس له صلاحيات دستورية تطال عمل المؤسسة التنفيذية. فالكونغرس هو الذي يعلن الحرب، و هو الذي يوافق على تعيينات الرئيس للمناصب التنفيذية والقضائية، ويصادق على المعاهدات ويوافق على تعيين السفراء وبسبب هذه الصلاحيات فان الكونغرس يستطيع أن يتسبب في شل الجهاز التنفيذي وتعطيل قدرة الرئيس على أداء مهامه.

وعندما حصد الجمهوريون الأغلبية في 1994 برع الكونغرس في استخدام هذه الصلاحيات، فعلى سبيل المثال: في أثناء فترة ولاية كلنتون الثانية وصل الأمر إلى تجميد الكونغرس لمسألة التصديق على المئات من تعيينات الرئيس، سواء للمناصب التنفيذية أو القضائية (الفيدرالية) حيث ظل هناك ما يقرب من مئتي منصباً شاغراً حتى بداية عام 1998، أي بعد عام كامل من بدء عمل إدارة كلنتون. فمثلاً ظل منصب السفير الأمريكي شاغرا في كل من كوريا الجنوبية واليابان بسبب رفض مجلس الشيوخ، مجرد النظر، وليس البت في ترشيحات الرئيس كلينتون.

إلا أن هذه المنافسة بين المؤسستين ليست دائمة ومستقرة منذ كتابة الدستور الأمريكي وحتى الآن ، بل أنها علاقة دينامية تختلف من فترة لأخرى، حسب ظروف كل مرحلة، تسعى من خلالها كل مؤسسة حماية صلاحياتها الدستورية من محاولات المؤسسة الأخرى ابتلاعها أو سلبها.

ب ـ جهاز تشريعي من مجلسين:

يتكون الجهاز التشريعي بموجب ما ينص عليه الدستور الأمريكي من مجلسين هما: مجلس النواب ومجلس الشيوخ. (سبقت الإشارة إليه وتوضيحه من الفصل الثاني من هذه الأطروحة)

ج- طبيعة قواعد العمل في المجلسين:

أن المنصوص دستورياً بشأن القواعد الحاكمة لعمل المجلسين يتعلق بأن يكون لكل مجلس مضبطة. بحيث تنشأ كل مشروعات قوانين الضرائب في مجلس النواب وليس في مجلس الشيوخ، وأن كل مجلس هو الذي يحدد لنفسه قواعد العمل بداخله.

وبالفعل توجد لائحة لمجلس النواب تضم سبعمائة صفحة. أما لائحة مجلس الشيوخ فتتكون من مائة صفحة فقط. علما بأن القواعد التي حددها كل مجلس فإنها تستمد جوهرها من روح الدستور.

هذا وان الكونغرس الواحد يمتد عمره عامين، كل عام منها يمثل دورة تشريعية، ويأخذ كل كونغرس جديد رقماً مسلسلاً حسب ترتيبه الزمني منذ أول كونغرس فيدرالي انتخب في الولايات المتحدة. بعبارة أخرى أن فترة حكم كل رئيس تتكون من كونغرسين.

الأحزاب الأمريكية:

رغم أن الدستور الأمريكي لم يشر ولا بكلمة واحدة إلى الأحزاب السياسية أو تنظيم عملها. ولا داخل الكونغرس ولا خارجه.إلا أن الأحزاب تظل من الهياكل المؤسسية (الرسمية) داخل الكونغرس. وأن القواعد الحاكمة للعملية التشريعية في التنظيم الداخلي لكل حزب داخل الكونغرس، هي من اختصاص الحزب وحده ولا ذكر لها في قواعد الكونغرس.

إلا أن القواعد الحاكمة للعملية التشريعية، والتي تنظم عمل المؤسسة التشريعية، مصاغة على نحو اخذ في اعتباره وجود الأحزاب السياسية كمعطى لهذه القواعد. فعلى سبيل المثال، تنص هذه القواعد على أن تكون عضوية كل لجنة مقسمة بين الحزبين بنفس نسبة عدد مقاعد حزب الأغلبية إلى الأقلية، وهذه من شأنها أن تسهم في إعطاء صورة أكثر واقعية لطبيعة العملية التشريعية داخل الكونغرس لأن أهم ما يميز الصورة الحالية للكونغرس ما بعد إصلاحات السبعينات هو صعود الأحزاب كمتغير جوهري في التأثير على العملية التشريعية.

هيكل الزعامة في الكونغرس:

يذكر الدستور الأمريكي ثلاثة مناصب فقط يتحتم وجودها في الجهاز التشريعي، دون أن يحدد السلطات الممنوحة لها، ولا يؤكد الدستور على هيكل محدد للمناصب القيادية في هذا الجهاز (الكونغرس).

وهذه المناصب هي:

رئيس مجلس النواب و رئيس مجلس الشيوخ من ينوب عنه، حيث ينص الدستور في الفقرة الخامسة من القسم الثاني من البند الأول على أن (يختار مجلس النواب رئيساً له) دون تحديد لصلاحيات هذا الرئيس. كما ينص الدستور في نفس البند على أن يختار المجلس (قادة آخرون)، وترك للمجلس تحديد عدد هذه القيادات ونوع المهام المسندة إليها.

وينص الدستور كذالك على أن نائب الرئيس، هو رئيس مجلس الشيوخ، كما ورد في الفقرة الخامسة من الجزء الثالث من المادة الأولى و على المجلس أن يختار من ينوب عنه في حالة غيابه أو حين يتولى منصب الرئاسة، وليس لنائب الرئيس أية صلاحيات بموجب رئاسته لمجلس الشيوخ وإنما يحق له التصويت في

حالة تعادل الأصوات في المجلس، فيصبح صوته هو المرجح لأحد الجانبين، من الناحية العملية والواقعية، فان مناصب الزعامة تقوم في جوهرها على أساس حزبي، لأن مناصب الزعامة في المجلسين هي نفسها أعلى المناصب القيادية في حزب الأغلبية، أما رئيس مجلس الشيوخ فهو زعيم الأغلبية.

أن زعامة الكونغرس ليس لها تعريف موحد وهي تتسم بالسيولة ففي بعض الأحيان يقصد بها زعماء حزب الأغلبية، وفي أحيان أخرى تتوسع دائرة (زعامة الكونغرس) لتشمل زعماء حزب الأقلية وحامل العصا ونوابه، ورئيس كوكس حزب الأغلبية في المجلسين ورؤساء اللجان الدائمة العضوية (مثل لجنة السبل والوسائل والقواعد والاعتمادات).

الجهاز الفني:

كان الكونغرس يقوم بتوظيف عدد من المساعدين في اللجان بشكل مؤقت، لمعاونة الأعضاء على القيام بمهامهم حسب حاجة الكونغرس بدأت هذه العملية منذ عام 1840، وكان الهدف الأساس من ورائها رغبة الأعضاء لتقديم أفضل خدمة لدوائرهم تمكنهم من استخدامها في الحملة الانتخابية القادمة لصالح إعادة انتخابهم مرة أخرى.

وبعد صدور قانون إعادة التنظيم التشريعي لعام 1946، بدأ تبلور الوجود الدائم للجهاز الفني في المجلسين، ومن ثم السماح بوجود جهاز فني دائم في اللجان، حيث سمح القانون لكل لجنة بتعيين ما بين 4-6 أشخاص، بينما، استثنت لجنتا الاعتمادات في المجلسين من هذا العدد، وسمح لها بتعيين العدد الذي تراه مناسباً. كما نص هذا القانون على السماح لعضو مجلس الشيوخ بتعيين مساعد إداري يتولى الإشراف على مكتبه الخاص. وفي الواقع فان المغزى

الحقيقي لمسألة السماح بالتعيين كانت تعنـي أن يحصـل هـؤلاء عـلى مرتبـاتهم مـن خـلال ميزانية فيدرالية يوفرها الكونغرس.

وقد ظل الجهاز الفني يتسم بالحياد الحزبي منذ ظهوره، حيث كانت المهام الرئيسية الموكلة لأعضائه تتمثل في جمع المعلومـات. وتنظـيم العمـل داخـل اللجنـة، دون أن يشـمل ذلك تدعيم سياسة بعينها أو دعم موقف سياسي يتبناه الأعضاء.

ثم صدور قانون إعادة التنظيم التشريعي لعام 1970، والذي اعترف رسـمياً بالطـابع الحزبي للجهاز الفني الشخصي المعاون لأعضـاء مجلـس النـواب، وزاد مـن العـدد المسـموح بتعيينه من جانب أعضاء المجلسين وقد نص القانون صراحة على حق الأقلية في تعيين عـدد من أعضاء الجهاز الفني في اللجان بحد ادني، شخصين ممن يتم تعيينـهم. هـذا وقـد أصـبح عدد من أعضاء الجهاز الفني في اللجان الفرعية في الثمانينات من القـرن العشريـن، مسـاوياً لعدد أعضاء الجهاز الفني للجان الدائمة في الستينات وأوائل السبعينات.

هذا وقد شهد عدد أعضاء الجهـاز الفنـي تزايـداً مطـرداً حتـى وصـل في نهايـة دورة الكونغرس(103) إلى 10 الآلاف في مجلس النـواب و 7500 في مجلـس الشـيوخ. سـنة 1994. ويمكن تصنيف الجهـاز الفنـي إلى نـوعين رئيسـيين: الجهـاز الفنـي الشـخصي، أي العامـل في مكاتب الأعضاء، والجهاز الفني للجان.

الجهاز الفني الشخصي:

يتولى الجهاز الفنـي الشخصي عدداً من المهام يـتم توزيعهـا بمعرفـة العضـو نفسه، إذ يتولى بعضهم الاهتمام بشؤون الـدائرة الانتخابيـة و الـرد عـلى طلبـات أبنائها ورسائلهم و شكاواهم، فضلاً عن القيام بـدور الوكيـل بيـنهم وبـين أجهـزة الحكومـة الفدراليـة. ويكـون عـلى رأس هـذا الفريـق مـن القـائمين عـلى شـؤون

الدائرة مدير يقوم بالتنسيق بين عمل مكتب العضو في العاصمة ومكتبه في الدائرة.

وهناك فريق أخر يتولى العمل التشريعي للعضو، حيث يقوم بعمل دراسات عن القضايا السياسية. وإمداد العضو بالمعلومات اللازمة عنها، فضلاً عن إعداد الاستراتيجيات المختلفة التي يتبناها العضو لتحقيق أهدافه التشريعية. ومن مهام هذا الفريق أيضا إعداد العضو بشكل مستمر للتصويت على مشرعات القوانين المختلفة، عبر تحليلها و شرحها و تبيان مغزى العضو اليومي والأسبوعي.

الجهاز الفني للجان: تقوم كل لجنة بتعيين أعضاء جهازها الفني، وهو الذي يصل في المتوسط حوالي 68 شخصاً في لجان مجلس النواب، و 46 شخصاً في مجلس الشيوخ، بينما يحصل أعضاء الجهاز الفني الشخصي على مرتباتهم من الميزانية المخصصة، لمكتب كل عضو، فإن أعضاء الجهاز الفني للجان يحصلون على مرتباتهم من اللجان، والتي تكون أفضل بكثير من الأولى، وفي الوقت الذي يتحكم فيه العضو الفرد تماماً في المهام التي يوكلها لأعضاء الجهاز الفني في مكتبه، فان المهام الموكل لأعضاء الجهاز الفني في اللجان المحددة بموجب القواعد الخاصة بكل مجلس وفي كل لجنة يوجد نوعان من المهام.

أ- مهام فنية.

ب ـ مهام إدارية.

وسنتناولها بالتفصيل كما يأتي:

أ- مهام فنية:

يقوم أعضاء اللجنة بإعداد تقارير تخص قضايا السياسة العامة التي تقع ضمن صلاحيات لجنتهم، إضافة إلى التعديلات التي يسعى الأعضاء إلى تقديمها،

والتي تخص مسودات التشريعات. فضلاً عن كتابة تقارير اللجنة التي تصاحب مشروعات القانون عند إحالتها من اللجان لعموم المجلس. كما يقوم بتهيئة الترتيبات لاجتماعات اللجنة وجلسات استماعها، بل وجلسات عموم المجلس و لجنة المؤتمر. حيث يجلسون بالقرب من الأعضاء للإجابة عن أية تساؤلات فنية أو إستراتيجية. كما تتضمن مهام الجهاز الفني، والاتصال بالجهاز الفني للجان المناظرة في المجلس الأخر بالهيئات التنفيذية المعنية، فضلاً عن جماعات المصالح.

ب- مهام إدارية:

يقوم الجهاز الفني للجان بمهام إدارية مثل إعداد الجدول الأسبوعي واليومي بعمل اللجنة، و توزيع الوثائق واستقبال الضيوف و حجز غرف الاجتماعات، و الرد على الأسئلة التي تتلقاها اللجنة تلفونياً. هذا بالإضافة إلى إعداد أرشيف خاص باللجنة وحفظ وثائقها.

وهناك فروق رئيسية بين عمل الجهاز الفني التابع لأحد الأعضاء و الجهاز الفني للجان تتمثل بما يأتي:

الأول: أن الجهاز الفني للعضو يسعى لتحقيق الأهداف التشريعية والسياسية، وتصب كل المهام الموكلة إليه في تدعيم المستقبل السياسي لهذا العضو. أما مهمة الجهاز الفني للجان فهي خدمة أهداف اللجنة ومساعدة أعضائها على القيام بدورهم التشريعي والرقابي.

الثاني: إن أعضاء الجهاز الفني للعضو أغلبهم من الشباب صغار السن الذين لا تتعدى أعمارهم الثلاثين عاماً، بينما يكون الجهاز الفني في اللجان الأكبر سناً. ويميل العاملون في الجهاز الفني للجان البقاء في وظائفهم لفترات طويلة قد تمتد لعقود، بينما يميل العاملون في مكاتب الأعضاء إلى ترك وظائفهم.

كذلك توجد اختلافات بين الجهاز الفني لمجلس الشيوخ والجهاز الفني لمجلس النواب، حيث يغلب على الأول تمتع العاملين به بدرجات علمية أعلى، ومستويات ارفع من التخصص. وعادة ما يطمح أعضاء الجهاز الفني في مجلس النواب إلى الالتحاق بأعضاء الجهاز الفني في مجلس الشيوخ، حيث المستوى الأفضل من المرتبات، فضلاً عن درجة أعلى من الأمان الوظيفي.

ففيما يتعلق بالمرتبات، فان هناك فارق واضح بين ميزانية المكتب الشخصي لعضو مجلس النواب وعضو مجلس الشيوخ، حيث تصل الأولى إلى 800 ألف دولار سنوياً، بينما تتعدى الثانية 1.5 مليون دولار سنوياً. هذا فضلاً عن ارتفاع ميزانية اللجان في مجلس الشيوخ عنها في مجلس النواب، نظراً لمحدودية عددها النسبي.

أما الأمان الوظيفي، فإنما ينبع من تولي عضو مجلس الشيوخ لمقعده لمدة 6 سنوات متتالية، مقارنة بالانتخابات الدورية لمجلس النواب، والتي تتم كل عامين فيتعرض فيها كل الأعضاء، ومن ثم الجهاز الفني الشخصي لفقدان وظائفهم.

خلاصة ما تقدم أن أعضاء الجهاز الفني يلعبون أدوارا مهمة في عمل الكونغرس، ويمكنهم التأثير من خلالها على العملية التشريعية. ولكن يتوقف ذلك بدرجة كبيرة على ما يتيحه لهم الأعضاء أنفسهم من حرية حركة.

وعلى ذلك فالجهاز الفني يمكنه التأثير على العملية التشريعية من خلال طرح أفكار معينة، وبالتالي إغفال غيرها أو إدارة المفاوضات المبدئية بناء على بدائل دون أخرى، أو عبر التحكم في إعداد جلسات الاستماع و اختيار الشهود.

فعلى سبيل المثال، قال احد أعضاء الجهاز الفني والذي شغل فيما سبق منصب رئيس الجهاز الفني للأغلبية الجمهورية في لجنة القواعد، تعليقاً على مدى قدرته على التحكم فيما يجري في جلسات الاستماع، انه بالفعل كان يمارس

دوراً كبيراً في إعداد الجلسة واختيار الشهود. إلا أن هذا الإختيار لا يتم إلا بموافقة احد الأطراف الفاعلة في الدعوة للشهادة، بل أن قواعد العمل تنص على أنه إذا ما شعر حزب الأقلية بتجاهل احد الأطراف، فسيحق لأعضائه طلب فسحة إضافة من الوقت يدعون فيها من يشاؤون للشهادة، وهو الذي يمثل وقتها إحراجا لرئيس اللجنة، وانتفاضا من هيبته، لابد أن يدفع ثمنه الجهاز الفني الذي تسبب فيه.

ثانيا ـ القواعد غير المؤسسية:

الهياكل غير الرسمية:

من أهم ما يتميز به النشاط السياسي الأمريكي عموماً قيامه على فكرة بناء الائتلافات، جراء التعددية الشديدة التي يتسم بها المجتمع الأمريكي، والتي تظافرت مع الازدياد المطرد في تعقيد القضايا العامة. وتشعبها في مجتمع ما بعد صناعي. فالتعددية الشديدة لا تسمح في الواقع لأية قوة سياسية بتحقيق أهدافها، إلا إذا تحالفت مع قوة أخرى. والكونغرس ليس استثناء من مسألة تكوين الائتلافات إذ توجد بداخله عشرات من التجمعات و التي يطلق عليها جماعات المصالح.

نشأ هذا النوع من الجماعات و الهياكل في أواخر الخمسينات من القرن العشرين، وذلك اثر قيام عدد من الديمقراطيين الليبراليين بإنشاء الجماعة الديمقراطية للدراسات في عام 1958، والتي كانت الأولى من نوعها في المجلس. وكان الهدف من ورائها اكتساب قدرة أعلى للتأثير على عملية صنع القرار.

وقد لعبت هذه المجموعة دوراً مهماً وكبيراً في التأثير على عملية صنع القرار، وفي تغيير وجه الكونغرس بصفة عامة، حيث كانت حجر الزاوية وراء موجة التغيير التي شهدها الكونغرس في بداية السبعينات. ثم أنشأت بعد ذلك

تجمعات أخرى مثل مجموعة الأربعـاء، شـكلها مجموعـة مـن النـواب الجمهـوريين الـذين يمثلون التيار التقدمي في الحزب الجمهوري (أي يسار الحزب).

ثم تلا ذلك موجة من تشكيل تجمعات أخرى كثيرة بلغت أكثر من40 جماعة. وهذه التجمعات أساسا توجد في مجلس النـواب فقـط، ولا توجـد في مجلـس الشـيوخ. إن دارسي الكونغرس يجب أن يهتموا بهذه التجمعات. لأنها تلعب أدوارا مهمة في العملية التشريعية، فضلا عن أنها (وهو الأهم) تسهم في تعميـق فهـم طبيعـة المؤسسـة التشريعيـة الأمريكيـة، وتفسير أدائها.

فدراسة هذه الجماعات تعتبر إحدى الخطـوات المهمـة لفهـم ظـاهرة مهمـة. وهـي عدم تأثر العضو الفرد بسمعة الكونغرس كمؤسسة لدى الناخبين. ففـي العقـدين الأخـيرين زادت حدة التذمر الشعبي تجاه الكونغرس واتهامـه بالفسـاد و تعطيـل مصـالح الجماهـير. ويسهم أعضاء الكونغرس في الواقع في تكريس هذه الصـورة السـلبية لـدى الجماهـير. فقـد صار من المألوف انه يعود العضو إلى دائرته لإعادة الترشيح نفسه للاحتفاظ بمقعـده، فيـدير حملة انتخابية جوهرها العداء للكونغرس، رغم عضـويته فيـه. ومـع ذلـك يـنجح في إعـادة الانتخاب، ذلك يعود للمزايـا التـي يتمتـع بهـا العضـو الـذي يعيـد ترشـيح نفسـه بالمقارنـة بمنافسيه من حيث حجم التمويل و الشهرة. فضـلا عـن أسـباب فنيـة أخـرى، مثـل تقسـيم الدوائر و دور الجهاز الحزبي المحلي، والطابع الفردي المستقل للحملات الانتخابية.

وأن لجماعات المصالح دوراً مساعداً لاستمرار فـوز الناخـب مـرة أخـرى. فهـي تـدعم قـدرة العضو الفرد على الظهور بمظهر الاستجابة لمطالب دائرته، حيث أنها تقدم له الفرص للحضور القـوي في مناقشات القضايا العامة على المستوى القومي العام. وتسمح له بتقديم خدمات مباشرة ماديـة و رمزيـة لهـذا الفريـق أو ذاك. إن جماعـات المصـالح التشريعيـة لا تمثـل جـزءا مـن الإطـار الرسـمي

لصنع القرار داخل الكونغرس، بل يمكن القول أنها موازية لهذا الإطار، وتتنافس معه في أحيان كثيرة. و تختلف أسباب نشأة كل مجموعة من هذه المجموعات ففي أحيان تأسست على أساس أيديولوجي، مثل المجموعة الديمقراطية للدراسات أو على أساس جغرافي مثل الائتلاف التشريعي للشمال الشرقي، وفي أحيان تأسست على أساس المصلحة مثل ائتلاف الموانئ والضواحي والريف، أو تأسست لحماية جماعة معينة مثل كوكس السود والمرأة ، أو لحماية مصالح ولاية معينة مثل ائتلاف ولاية تكساس أو ولاية كاليفورنيا ...الخ. من المهم الإشارة إلى جماعة ذات طابع فريد يميزها عن غيرها من الجماعات ألا وهي. (الائتلاف المحافظ). يتكون من الجمهوريين والديمقراطيين المحافظين. ويعد هذا من أقدم الائتلافات التي نشأت داخل الكونغرس على الإطلاق. إلا أنه لا يتمتع بأي من الخصائص التنظيمية التي يتمتع بها غيره من الائتلافات. فهذا الائتلاف ليس له مقر ولا جهاز فني ولا ميزانية ولا أية وثيقة صادرة عنه، فليس له رئيس ولا متحدث باسمه ولا يعقد أعضاؤه اجتماعات إلا فيما ندر. وترجع بداية ظهوره إلى الثلاثينات من القرن العشرين عندما بدأت الحكومة الفيدرالية تلعب دوراً اكبر في السياسة العامة. وكانت أول مهمة لهذا الائتلاف هي السعي لوقف الدعم الفيدرالي للعمال.

1- **التقاليد:**

إن إجراءات الكونغرس و قواعده الرسمية تنطوي على فرص مهمة لتعطيل العمل فيه، وخلق درجة عالية من الفوضى في العملية التشريعية. وإذا كانت هذه القواعد و الإجراءات هي الحاكمة للعملية التشريعية. فانه يمكن القول أن أي شيء يمكن أن يحدث في الكونغرس. لذلك تلعب الأعراف و التقاليد دوراً جوهرياً في حماية الكونغرس من الفوضى في العملية التشريعية.

وكل مهام الكونغرس الأخرى من الوصول إلى طريق مسدود، لأنه في الأساس وجدت لتحد من قدرة الأعضاء على استغلال ما تسمح لهم به القواعد والإجراءات لعرقلة عمل الكونغرس. فأفضل طريقة يضمن قيام الكونغرس بدوره التشريعي هو الوصول إلى حلول وسط بين المصالح المتعارضة.

ورغم أن هذه التقاليد المرعبة في المجلسين نشأت وترسخت عبر فترة زمنية طويلة. لكن في مرحلة الستينات نتجت تغيرات وتحولات كبرى في طبيعة الكونغرس، منها كسر الكثير من هذه التقاليد منذ بداية التسعينات.

وتتمثل هذه التقاليد المرعية في الكونغرس بما يأتي:

أ- الود:

يعني انه لما كان الفرد عاجزا عن تحقيق أهدافه بمفرده، فهو يبقى في حاجة إلى سواه، وتقديم مجاملات و تنازلات متبادلة. علماً بان القاعدة في عمل الكونغرس، هي سيادة جو من الود و لو كان شكلياً بين الأعضاء في كل مجلس، ومن هنا يتجنب الأعضاء توجيه الاتهامات الشخصية بعضهم لبعض.

ومنذ أواخر السبعينات لعب نيوت جنجرتش دوراً بالغ الأهمية في تقويض هذا التقليد، من خلال توليه ادلرة معارك متصلة مع الأغلبية الديمقراطية، انطوت على خطاب غير مسبوق في عدوانيته سواء من جانبه، أو من جانب الديمقراطيين الذين تحداهم.

هذا وان كونغرس التسعينات قد شهد خرقاً متواتراً لتقليد المودة. حتى أن عددا من أعضاء المجلسين الذين تقاعدوا، ذكروا أن أحد الأسباب الرئيسية لقراراتهم هو العدوانية غير المسبوقة التي صار أعضاء الكونغرس يعاملون بها بعضهم الآخر. وقد وصف السيناتور (روبرت بيرد) في عام **1994** قائلاً (طوال

السبعة والثلاثين عاماً التي قضيتها في الكونغرس لم اشهد أبدا مثل تلك العدوانية).

ب - الانخراط في العمل التشريعي كأساس لاكتساب المكانة:

استقرت الأعراف على إعطاء عملية التشريع الأولوية على ما عداها من الأنشطة كأساس يستخدم منه العضو مكانته بين زملائه واحترامهم له. فجدية العضو تقاس بمدى انخراطه الكامل في عملية التشريع واجتهاده في الإسهام فيها. فليس مقبولاً بحكم العادة أن يرتب أولوياته على نحو يعطي اهتماماً اكبر للظهور في الساحة العامة من خلال وسائل الإعلام أو غيرها على حساب الجهد الذي يبذله في كتابة التشريعات، أو اعدادها أو لتمريرها، فكتابة التشريعات تعتبر احد أهم معايير الترقي داخل الكونغرس، سواء للمناصب الحزبية أو القيادية في اللجان.

ج- الولاء للمؤسسة:

من العناصر المؤثرة في مواقف الأعضاء هو تقليد الولاء للمؤسسة. فهناك حرص مستمر من جانب الأعضاء على حماية نفوذ المؤسسة.

ولكن تجدر الإشارة إلى أن هذا التقليد قد طرأ عليه بعض التغيير. ففي الوقت الذي لا يزال فيه الأعضاء متمسكين بإبداء الولاء للمؤسسة عند ممارسة أدوارهم داخلها. إلا أنهم قد تخلوا عن مراعاة هذا التقليد خارجها إلى حد كبير، خصوصاً أثناء الانتخابات. فقد درج عدد كبير من الأعضاء، كما كشف القول على إدارة حملات انتخابية جوهرها العداء للكونغرس كمؤسسة واتهامها بالفساد وتعطيل مصالح الجماهير. ويقوم العضو في ذلك بإدارة حملة قائمة على سجله الشخصي، وانجازاته باعتبارها قد تحققت بجهد مضن وسط مؤسسة فاسدة.

د- احترام التخصيص:

بحكم مشاركة كل عضو في عدد من اللجان الدائمة أو الفرعية، فإنـه يكتسـب خـبرة كبيرة بخصوص الموضوعات التي تقع ضمن صلاحيات هذه اللجـان. إن هـذا التخصـص هـو الذي يكسب العضو نفوذه لدى زملائـه، ويصـدق ذلـك عـلى المجلسـين رغـم عـدم اعـتماد مجلس الشيوخ بـنفس الدرجـة عـلى اللجـان بالمقارنـة بمجلـس النـواب. صـحيح أن مسـألة التخصص تأتي في الأصل من عضوية اللجان، إلا أن احترام التخصص يظـل لـه الأهميـة بغـض النظر عن مصدره.

هـ-الندية:

يقوم هذا التقليد على الحقوق الدستورية المتساوية لأعضاء الكونغرس. فمن الناحية النظرية، الأعضاء متساوون مـن حيـث القـدرة عـلى التـأثير والمكانـة، ورغـم وجـود هرميـة واضحة داخل المجلس من حيث مواقع الزعامة والأقدمية – وما يترتـب عليهـا مـن درجـات مختلفة النفوذ – إلا أن المقصـود بالنديـة هـو أن المتوقـع مـن العضـو حتـى وان كـان مـن القيادات، أو من الأعضاء القدماء في العضوية، إلا يعكس سلوكه أية درجة من التعـالي عـلى زملائه. أو استغلالهم أو ابتزازهم من خلال موقعه أو منصـبه القيـادي. وهـذا الإسـتغلال أو الضغوط تتم عادة بأشكال مختلفة مباشرة أو غير مبـاشرة، كـأن تكـون عـن طريـق الإقنـاع والترغيب ليس إلا.

إن كل عضو في الكونغرس له نفس الموارد التي يحصل عليهـا زمـلاؤه عـلى نحو أدى ببعض البـاحثين إلى وصـف الكـونغرس بأنـه عبـارة عـن مؤسسـة تضـم داخلها (535) مؤسسة مستقلة. لأن كل عضو له الحق في مكتب يمثل مقـراً دائمـاً داخل مبنى الكونغرس، ولهذا المكتب ميزانية ينفـق منهـا عـلى تعيـين مسـاعدين

يدينون له وحده بالولاء. فهو الذي يعينهم ويقيلهم. ويصرف هذه الميزانية وفـق الأولويـات التي يراها هو وهناك ميزانية أخرى يحصل عليها العضو، كبدل للسفر إلى دائرته وهي التي تحدد ببعد المسافة بين ولايته و واشنطن العاصمة.

وعلى سبيل المثال، حصل كل عضو في بداية دورة الكـونغرس 103عـلى 122،5 ألـف دولار كميزانية للمكتبة. إضافة إلى بدل سفر إلى دائرته هذا بينما يبلغ متوسط نفقات عضو الكونغرس العادي سنويا 800 ألف دولار. حيث يأتي الباقي من تبرعات يحصل عليها العضو.

إن هذا التوسع المتزايد في أعمال مكتب العضو قد ساعد على رفع الشـعور بالنديـة، وسمح للأعضاء – حتى الأحدث عضوية – بامتلاك موارد تساعدهم على لعب دور مهم.

ويظل تقليد الندية من أهم التقاليد المرعية في الواقع والتي تسهم في الحفـاظ عـلى فاعلية الكونغرس، واسـتمرار الحركـة بـه. فـرغم أن معظـم التقاليـد قـد واجهـت تحـديات مختلفة الدرجات في العقود الأخيرة.

إلا أن تقليد الندية قد سمح، في الواقع بالحد من الفوضى التي من شأنها أن تحـدث نتيجة تجاهل تلك التقاليد. فإذا كان الكونغرس قد شـهد انحسـاراً في العلاقـات الوديـة بـين الأعضاء. فإن إدراك الجميع لما تمنحه الندية لكل فرد على حده، قد شكل قيداً مستمراً عـلى مثل هذه العدوانية، حيث يدرك كل عضو أنه سـوف يحتـاج يومـا إلى هـذا الزميـل أو ذاك لتحقيق فوز عزيز لديه ومن ثم فهو على أقل تقدير يتردد قبل الدخول في معارك علنية قـد تكلفه الكثير في المستقبل.

هذا وأن تقليد الندية له أهمية أعلى في مجلس الشـيوخ بالمقارنـة بمجلـس النـواب. فلما كانت أعمال المجلس تتم كلها عبر قاعدة الموافقة بالإجماع. فإن رفض عضو واحد لهذه الموافقة يعطل عملاً يوافق عليه كل الأعضاء الآخرين.

وتقليد الندية هو الذي يضع القيد اللازم على احتمالات رفض عضو واحد للموافقة بالإجماع عند كل صغيرة وكبيرة. لأنه يحرص على إبداء احترامه لزملائه وعدم استعدائهم. لأنه سوف يحتاجهم بالضرورة في المستقبل.

ثالثا – الإجراءات:

يمر كل مشروع قانون يقدم إلى الكونغرس بعملية معقدة وطويلة ومليئة بعشرات الإجراءات، وربما يكون ذلك المشروع معرضاً في كل مرحلة من مراحل هذه العملية إلى الحفظ في الإدراج. وهو ما يعرف في لغة الكونغرس(بقتل المشروع).

فهناك العشرات من الإجراءات التي يمر بها المشروع، وهذه من الممكن استغلالها لقتله أو تمريره، وكل إجراء يتخذ في هذه العملية يكون ذا مغزى سياسي. فمن المسائل المتعارف عليها في الكونغرس أن العضو المعارض لمشروع يحظى بتأييد قطاعات واسعة من الجماهير عادة ما يفضل عند التصويت، إلا يصوت ضد المشروع نفسه حتى لا يستعدي تلك القطاعات الشعبية. وهناك بعض الاختلافات بين مجلس النواب ومجلس الشيوخ من حيث القواعد المتبعة في تمرير مشروعات القوانين، وهو ما سوف يأخذ بنظر الاعتبار في العرض الآتي:

1- نشأة القانون:

كل مشروعات القوانين تنشأ في الكونغرس وفقاً للدستور . إلا أن هذا الدستور قد أعطى للرئيس صلاحيات في هذا المجال سبقت الإشارة إليها. فهو يحدد الخطوط العامة العريضة للسياسات المقترحة، ويترك للكونغرس صياغتها في مشروعات قوانين. كما يحق للرئيس، وفقاً للدستور أن يتقدم إلى الكونغرس بمشروعات قوانين إذا ما وجد في ذلك ضرورة.

إن العقود الأخيرة قد شهدت عملياً ظاهرة نشأة الكثير من القوانين الكبرى في الجهاز التنفيذي، وليس في المؤسسة التشريعية. وهو الأمر الذي أثار انتباه الكثير من الباحثين الذين دققوا في انحسار روح المبادرة لدى الكونغرس في العمل التشريعي، أي نشأة القوانين. وفي حالة نشأة المشروع في المؤسسة التنفيذية، فإن الذي يقدم المشروع من الناحية الرسمية في الكونغرس، هو احد الأعضاء، وهو عادة رئيس اللجنة المختصة أو زعيم الحزب. ولا يقدم باسم الرئيس، رغم انه يشار إليه إعلاميا بأنه مشروع الرئيس.

أما المشروعات التي تنشأ في الكونغرس، فمن حق أي عضو سواء في مجلس النواب أو الشيوخ، التقدم بمشروع قانون. إلا أن الدستور ينص على أن تنشأ مشروعات العوائد في مجلس النواب فقط دون مجلس الشيوخ. فقد منح الدستور لمجلس النواب ما يسمى((بنفوذ المحفظة))، أي السيطرة على كل دولار تنفقه الحكومة الفيدرالية. ورغم انه لا يوجد في الدستور ما ينص على نشأة مشروعات الاعتمادات في مجلس النواب، إلا أن التقليد المتبع عادة هو أن تنشأ هذه المشروعات، هي الأخرى في مجلس النواب، ثم تحال بعد ذلك إلى مجلس الشيوخ مرة أخرى اتساقاً مع روح الدستور.

إن عرض مشروع القانون على المجلسين يتخذ أساليب وترتيبات مختلفة. وأحيانا يعرض المشروع على مجلس النواب ثم يحال إلى مجلس الشيوخ أو العكس. و في حالات أخرى يقدم بالتزامن في المجلسين فيما يعرف باسم ((المشروعات المصاحبان)). إلا أن هذا لا يعني تماثل المشروعين، سواء عند بدء العرض، أو عند الموافقة عليه كما سوف يتضح لاحقا.

أنواع المشروعات:

إن مشروعات القوانين في الكونغرس يمكن أن تصنف وفقاً لعدة معايير، فهناك مشروعات لا يوجد بشأنها جدل كبير، أو تكون ذات طابع رمزي مثل إنشاء تمثال، أو الموافقة على عطلة رسمية ...الخ . ويمكن أن تمر مثل هذه المشروعات بعد دقائق من عرضها على عموم المجلس. بينما توجد مشاريع أخرى تأخذ وقتاً طويلاً لأنها تكون مثيرة للجدل، وتسمى المشروعات الكبرى. ويمكن لعضو مجلس النواب تقديم مشروع مباشرة إلى المجلس، بينما عضو مجلس الشيوخ عليه أن يأخذ موافقة رئيس المجلس بالنيابة، أي من ينوب عن نائب الرئيس في رئاسة المجلس.

وتصنف المشروعات الكبرى إلى مشروعات حتمية ومشروعات مهمة. أما المشروعات الحتمية، فهي التي لابد من الموافقة عليها لتسيير أحوال البلاد، وهي عادة ترتبط بالميزانية والإنفاق، أي المشروعات السنوية للميزانية والإعتمادات.

أما النوع الثاني فهو رغم أهميته، إلا أن عدم إقراره لا يعني توقف العمل. صحيح أن هذا المشروع قد ينطوي على تغيرات كبرى تمس جوانب عدة، وتطول في تأثيراتها قطاعات كبرى. إلا أن عدم إقراره لا يؤثر على عمل الحكومة الفيدرالية. ومن هذا النوع من القوانين، مشروع قانون الحقوق المدنية في الستينات، ومشروعا الرعاية الصحية ومكافحة الجريمة.

2- الإحالة إلى اللجان:

فور تقديم مشروع قانون إلى أي من المجلسين، يعطى له رقماً تسلسلياً حسب توقيت تقديمه، ثم يتم تحويله إلى اللجنة الدائمة صاحبة الاختصاص. وفي مجلس النواب يقوم رئيس المجلس بإحالة المشروع. وكذلك في مجلس الشيوخ يقوم بالإحالة رئيس المجلس أو من ينوب عنه إلا انه من الناحية العملية،

وخصوصاً في المشروعات غير الخلافية، يقوم احد البرلمـانيين بهـذه المهمـة. إلا أنـه في عمليـة الإحالة، هناك فارق بين المجلسين. إذ يمكن في مجلس الشيوخ أن يحـال المشروع مبـاشرة إلى عموم المجلس بينما لا تسمح قوانين مجلس النواب بذلك، حيـث تتحـتم إحالتـه إلى اللجنـة صاحبة الاختصاص.

وقبل عام 1975، كان قانون مجلس النواب لا يسمح بتحويـل المشروع إلى أكـثر مـن لجنة. إلا أن القانون لإعادة التنظيم التشريعي الـذي صـدر في ذلـك العـام يسـمح بالإحالـة المتعددة. بل وأصبح من حق رئيس المجلس أن ينشىء لجنة مكونة من أعضاء تلـك اللجـان لتناول المشروع، وهناك أشكال مختلفة لمسألة الإحالة المتعددة اللجان. فقد يحـول المشروع إلى أكثر من لجنة بالتزامن، أي أن يطلب من تلك اللجـان النظـر بـالمشروع في وقـت واحـد. وقد يتم تحويل المشروع على نحو تتابعي، أي ينظـر مـن جانـب لجنـه واحـده. ثـم تتـولاه أخرى، وهكذا وفي حالة الإحالة المتزامنة لا يوجد ما يضـمن خـروج المشروع مـن اللجـان في وقت واحد، وان كان قد أصبح من حق رئيس المجلس منذ عام 1975، أن يضـع حـداً زمنيـاً أقصى لعمل اللجنة بشأن مشروع قانون يحال إليها. وهناك نوع ثالث من الإحالة، و هـو أن يتم تفكيك المشروع إلى أجزاء يعرض كل جزء منه على اللجنة صاحبة الإختصاص. وعادة مـا ينطوي قرار اختياراي من هذه الوسائل عـلى هـدف معـين. فقـد يعـرض المشروع أولا عـلى اللجنة المتعاطفة، حتـى يـتم اسـتغلال ذلـك في تشـكيل رأي عـام مؤيـد. وقـد يـتم تقسـيم المشروع إلى أجزاء من اجل الالتفاف حول معارضة لجنة بعينها لإحدى الأجزاء ... وهكذا.

3- دور اللجان الدائمة:

حال تسليم مشروع ما إلى اللجنة المختصة، تلوح في الأفـق مـؤشرات حـول مصيره، حيث يقوم رئيس اللجنة باتخاذ عدد من القـرارات المهمـة. فبـدءاً يحـدد

جدول أعمال اللجنة، ويحيل المشروع إلى اللجان الفرعية المختصة، أو قد لا يحـول الموضـوع إلى اللجان الفرعية (أي يجمده). أو يجعل مناقشته في أخر جدول الأعمال. الأمر الذي يعني نهاية الدورة قبل البت فيه. وان كانت إصلاحات السبعينات قد فرضـت قيـوداً عـلى حريـة حركة رئيس اللجنة. حيث صار من حق اللجنة الفرعية، بل وأعضاء المجلـس عمومـاً تحريـر المشروع من قبضة رئيس اللجنة الأم.

وإذا قررت اللجنة النظر في المشروع، فإن رئـيس اللجنـة يحولـه إلى اللجنـة الفرعيـة التي يتم فيها العمل الفرعي برمته، وهو يتكون من مراحل متعـددة، أولهـا دراسـة المشروع ثم إجراء جلسات استماع ثم التدوين. وهي المرحلة التي يتم فيهـا مراجعـة المشروع سـطراً سطراً و كلمة كلمة.

أ- ففي المرحلة الأولى تنظر اللجنة الفرعية في المشروع بعد أن تعقـد اجتماعـات خاصة بذلك. ويقوم جهازها الفني بإعداد تقارير ودراسات. كما أنهـا نفـس المرحلـة التـي يكون فيها المساعد التشريعي في الجهاز الفني الشخصي لكل عضـو، يـدرس هـذا الموضـوع تفصـيلاً، ويقـدم تقـارير مختلفـة بشـأن المشروع نفسـه. وبشـأن أبعـاده السياسـية وآثـار تطبيقه.

ثم تبدأ مرحلة جلسات الإستماع، وتنص قواعد المجلس على أن تكون جلسات علنية و مفتوحة للمواطنين وأجهزة الإعلام، مالم يصوت أغلبية أعضاء اللجنة في جلسة علنيـة عـلى عقد جلسة استماع مغلقة، وعلى أن يكون السبب هو خطر محتمل على الأمـن القـومي، أو تهديد لتحقيقات جارية من جانب أي من أجهـزة الأمـن. كـما تـنص القواعـد عـلى الإعـلان مسبقاً على موعد انعقاد الجلسات ومكان الانعقاد و موضوع الجلسـة، وذلـك قبـل أسـبوع على الأقل من انعقادها، مالم توافق الأغلبية في اللجنة على غير ذلك.

ويتقدم الشهود بشهادات مكتوبة مسبقاً في اغلب الأحيان. ثـم يسـمح لكـل شـاهد بتقديم عرض مختصر لمضمون شهادته في غضون خمس دقائق، وبعـد ذلـك تبـدأ المناقشـة من جانب أعضاء اللجنة، وتعمل اللجان بقاعدة الخمس دقائق في مناقشـة الشـهود، حيـث يحق لكل عضو توجيه أسئلته لمدة لا تتجاوز الخمس دقـائق. ويجـوز للجنـة بعـد ذلـك أن تقرر بالأغلبية وقتاً إضافيا لسؤال نفس الشاهد، ويتم توزيعه بالتساوي بين الأغلبية والأقلية في اللجنة.

وتعتبر جلسـات الاسـتماع مـن أهـم المراحـل التـي يسـتعين فيهـا الكـونغرس بهيئـة الكونغرس، حيث تتلقى الهيئة من أعضاء الجهاز الفني في اللجان طلبات لإعـداد الدراسـات بل واقتراح أسماء الخبراء والأكاديميين الذين يمكـن اسـتدعائهم للشـهادة . في بعـض الأحيـان يستدعي الخبراء العاملون في الهيئة نفسها للشهادة . أعضاء الجهاز الفني يلتقون بالشـهود ويعقدون اتصالات بجماعات المصالح المعنية بالموضوع، ثم يعدون تقارير بمتابعـاتهم هـذه يتم استخدامها أثناء الجلسة.

وقد تستخدم جلسات الإستماع أحيانا لتعبئة الـرأي العـام سـواء لصـالح المشروع أو ضده. ويظل هناك دور مهم لرئيس اللجنة في التعامل مع جلسات الاستماع. فاختيار توقيت جلسات الاستماع والمدى الزمني المتاح لها يؤثر على المخرج النهائي. فقد يقرر رئـيس اللجنـة تأجيل جلسات الاستماع أو إلغائها، وهي منـاورة معروفـة لقتـل المشروع. إلا أن التأجيـل في أحيـان أخـرى قـد يسـتخدم لخدمـة المشروع، وذلـك لإتاحـة الوقـت لإجـراء مفاوضـات ومساومات وتشكيل التأييد الكافي.

ج- مرحلة التدوين:

تتم دراسة مشروع القرار كلمة كلمـة وسـطراً سـطراً في هـذه المرحلـة. وعـلى اللجنـة الفرعيـة أن تعيـد كتابـة المشروع برمتـه مـرة أخـرى، أو تعيـد كتابـة بعـض

فقراته أو تضيف بعض التعديلات، و لرئيس اللجنة الفرعية دور كبير في تحييد المعارضين. و تعتبر مرحلة التدوين من المراحل التي يمكن فيها قتل المشروع. فهناك العشرات من المناورات التي قد يقوم بها المعارضون. فعلى سبيل المثال يمكن للمعارض أن يتقدم بتعديل يكون من شانه تقوية بنود المشروع. فعند النظر إلى مشروع السيطرة على الأسلحة في لجنة القضاء 1976 طالب الاتحاد العام للبندقية، وهو أهم جماعات اللوبي المناصر لحيازة السلاح، الأعضاء الموالين له بالتقدم بتعديل من شأنه جعل الحظر على السلاح أكثر صرامة وتشدداً ، لأن هزيمة مشروع لايفرض قيوداً شديدة.

من كل ذلك يتضح انه ما يخرج من هذه العملية لايكون بالضرورة هو المشروع الأصلي. وإنما يمكن أن يتغير كلياً. كما أن هذا المشروع الصادر عن اللجنة الفرعية لا يتسم بالكمال. فهو عبارة عن مجموعة ضخمة من الحلول التوفيقية. وقد يتنازل بعض الأعضاء في هذه المرحلة بشأن بنود تهمهم بنية العودة إليها في مراحل لاحقة للإصرار عليها.

فقد يكون تنازلهم ضرورياً لخروج المشروع فقط من اللجنة. ففي بعض الأحيان يكون من مصلحة عضو أو آخر، التنازل في تلك المرحلة المبكرة لضمان دفع المشروع إلى الأمام وكسب أرضية تسمح له لاحقاً بالإصرار على مطالبه.

د- دعوة المشروع للجنة الأم:

بعدما تنتهي اللجنة الفرعية من عملها، فيتوجب عليها أحالة المشروع إلى اللجنة الأم. وعندما تتلقى اللجنة الأم المشروع فعليها أن تعيد جلسات الاستماع والتدوين أو بعضها، أو توافق على رأي اللجنة الفرعية وتحيله إلى عموم المجلس، وترفقه بتقرير يعده الجهاز الفني في اللجنة. لأن قواعد مجلس

النواب هي التي تنص على حتمية وجود التقرير، دون مجلس الشيوخ. إلا أن العادة قد جرت على أتباع هذا التقليد في المجلسين.

والبنود التي يتحتم أن يتضمنها تقرير اللجنة المرافق لأي مشروع قانون. ويحق لأي عضو – عند غياب أي من هذه البنود – عند عرض مشروع القانون على عموم المجلس، أن يثير ما يسمى(نقطة نظام). وهي تعني أعادة المشروع مرة أخرى إلى اللجنة إذا ما وافق أغلبية أعضاء المجلس. لذلك فان الجهاز الفني، يتوخى أعلى درجات الدقة عند كتابة تقارير اللجان، حتى لا يؤدي أي خطأ فني إلى استغلال خصوم المشروع لتلك الوسيلة الإجرائية.

إن التقرير يجب أن يتضمن عرض لكل الآراء داخل اللجنة، كما تنص عليه قواعد المجلس والتي تسمى، (آراء الأقلية والآراء الإضافية والآراء المكملة) وتنص القواعد على أن غلاف التقرير ينص على احتوائه على هذه الآراء إذا ما وجدت. كما تنص القواعد على أن يحتوي التقرير على ذكر لكل تصويت تم داخل اللجنة، وأسماء المؤيدين والمعارضين، بالإضافة إلى تقديرات اللجنة الأولية لتكلفة المشروع المقدم، فضلاً عن تقرير مكتب الكونغرس للميزانية بشأن هذه التقديرات، إذا ما تم إنجازه قبل خروج المشروع من اللجنة، ولا بد من إدراج أية تقديرات أخرى أعدتها أي جهة تنفيذية للتكاليف، بناءً على طلب اللجنة.

فالدور الأكثر أهمية للجان الدائمة، وهي أنها تضع اللبنات الأولى للائتلاف التشريعي الذي ينبغي تشكيله لضمان حصول المشروع على الأغلبية عند عرضه على عموم المجلس. ومعنى ذلك أن تنجح اللجنة في التوصل إلى توفيقات وصفقات مع أطراف متعددة ذات مصالح مختلفة عن طريق منحها الحد الأدنى من مطالبها الذي يجعل لها مصلحة في مرور المشروع. بعبارة أخرى

فأن، معيار فاعليـة اللجنـة يتمثـل في قـدرتها عـلى إصـدار مشروع قـانون يمكـن أن يحظـى بموافقة الأغلبية عند عرضه على عموم المجلس.

ومن تشريع لآخر، تختلف عملية هذا الائتلاف، وفقا لاعتبارات عديدة مثـل طبيعـة الموضوع ونوع المصالح المتعارضة بشأنه. وتلعب الزعامة الحزبية الدور الأساس في بناء هـذا الائتلاف. أن الأمر يبدو في أحيان كثيرة في يـد رئـيس اللجنـة الدائمـة. ولكـن بعـد إصـلاحات السبعينات فأنه لا يستطيع أن يفعل ذلك بمفرده، وإنما بالتنسيق مع زعيم الأغلبية، ورئـيس المجلس.

فالمهم أن يصدر عن اللجنة مشروع تمت صياغته بعناية على نحو يضمن له الأغلبيـة من جانب عموم الأعضاء. ومن ثم تكون أولى المؤشرات المهمة التـي ينبغـي الالتفـات إليهـا عند انتهاء عمل اللجان، هو ما إذا كان المشروع الصادر قـد أنطـوى فعـلاً عـلى الحـد الأدنى اللازم لتحقيق هذا الغرض. صحيح أن كل لجنة تسعى إلى الوفاء بهذا الهـدف. إلا أن بعـض اللجان لا تتمكن أحيانا وربما لا تهتم بذلك. فكون اللجنة قـد أصـدرت مشروعـاً لا يعنـي في الواقع أنها أدت هذا الدور.

4- مرحلة ما بعد اللجان:

أ- مجلس النواب/مرحلة لجنة القواعد:

من الناحية النظرية يدرج المشروع في إحدى القوائم الأربـع لمجلـس النـواب بمجـرد خروجه من اللجنة المعنية، و هذه القوائم هي:

- قائمة مجلس النواب، وهي المخصصة لكل المشروعات الكبرى باسـتثناء مشروعـات الاعتمادات.

- قائمة الإجماع، وهي مخصصة للمشروعات التي ليست محل خلاف.

- قائمة الإتحاد، وهي مخصصه للمشروعات الخاصة بالإعتمادات.

- القائمة الخاصة. وهي تلك المشروعات ذات النطاق المحدود والتي تهم عدداً صغيراً من الأفراد، مثل معاشات أرامل الوزراء وأعضاء المجلس.

وتوجد قائمة خاصة، تسمى قائمة تخطي اللجنة المختصة وهي تضم المشروعات التي تم تخليصها من لجنة قتلتها.

ومن المفترض أن يتم رفع المشروعات إلى عموم المجلس لترتيب أدراجها في القائمة. لكن هذا لا يحدث من الناحية العملية، حيث تحدد لجنة القواعد التي لابد أن يحال المشروع إليها موعد عرض المشروع على عموم المجلس.

ففي مجلس النواب، التشريعات لابد أن تمر على لجنة القواعد قبل مرورها على المجلس لتحديد كل ما يتعلق بكيفية عرضها على المجلس. فلجنة القواعد هي المعنية بكتابة القواعد التي سوف يتم على أساسها مناقشة المشروع من جانب عموم المجلس. فهي تحدد توقيت عرض المشروع وحجم الوقت المخصص لمناقشته. تبدأ لجنة القواعد عملها بناء على طلب من رئيس المجلس أو رئيس اللجنة صاحبة المشروع. وهذه اللجنة تلعب في الواقع دور(شرطي المرور) في مجلس النواب. حيث تنظم. وترتب حركة سير المشروعات الخارجية من كل اللجان في طريقها إلى العرض على عموم المجلس.

وقد تلعب أحيانا دور القاضي الذي يفصل بين اللجان المتنازعة في حالة الإحالة المتعددة، وذلك عن طريق إجبار الجميع في هذه المرحلة على الأنفاق على مشروع واحد وهو الذي سيعرض على المجلس. وبعد أن تنتهي اللجنة من النظر إلى المشروع، فأنها تصدر قاعدة وترفقها بالمشروع وترفقها معا إلى عموم المجلس للتصويت. فإذا وافق المجلس بالأغلبية على القاعدة، بدأت مرحلة جديدة هي مرحلة نظر عموم المجلس للمشروع. وتكون هذه القاعدة واحدة من أنواع ثلاثة، من زاوية تحديدها لنوع التعديلات.

- قاعدة مفتوحة، وهي تعني عدم وضع أية قيود على تقديم أي نوع من التعديلات للمشروع.

- قاعدة مغلقة وهي التي تعني أن يعرض المشروع على المجلس للتصويت عليه، كما هو دون أي فرصة لتعديل أية كلمة فيه.

- القاعدة المقيدة، وهو نوع وسط بين هذين النوعين وان اختلف قرباً أو بعداً من أحدهما وفق نوع القيود التي يفرضها.

- إن إصلاحات السبعينات كان لها تأثير خاص على دور لجنة القواعد، فقبل الإصلاحات كان أعضاؤها يلعبون دوراً محورياً في قتل مشروعات الليبراليين. وكانت هذه اللجنة تمارس دورها بدرجة عالية من الاستقلالية، الأمر الذي جعلها عقبة رئيسية أمام الليبراليين. وبعد الإصلاحات فقد تغير أسلوب هذه اللجنة، لأن زعامة الحزب هي التي تختار أعضاءها، حتى تكون هي ذراعاً لحزب الأغلبية وأهدافه، لأن القواعد صارت تعكس مصالح الحزب وعلى ذلك فقد قل استخدام القاعدة المفتوحة لأنها تسمح بُعد لا نهائي من التعديلات، مما يهدد مصير المشروع.

أما القاعدة المغلقة فقد تم وضع قيد على أمكانية استخدامها، وذلك للحد من قدرة اللجنة على لعب دور مستقل عن الحزب. فقد نصت إصلاحات السبعينات على أجبار لجنة القواعد، إذا أصبحت قاعدة مغلقة أن تنشر ذلك في مضبطة المجلس. فإذا ما اتفق ما يزيد عن 50 عضواً من كوكس الحزب على ضرورة تقديم تعديلات، فإنهم يرفعون تلك التعديلات المقترحة للتصويت من جانب الكوكس. فإذا وافقت أغلبية الكوكس عليها، ترفع بعد ذلك إلى لجنة القواعد لأدراجها في القاعدة بنفس الترتيب الذي تم التصويت عليه. وقد تم استحداث قاعدة تسمى قاعدة الإعفاء وهي تستخدم مع الأنواع الثلاثة السابق

ذكرها، تسمح بإيقاف عدد من إجراءات مجلس النواب، والتي يمكنها عرقلة مشروع القانون أو فرض عقبات يمكن استغلالها من جانب أعدائه. أما القاعدة المقيدة، فتنص على تحديد نوع التعديلات المسموح بتقديمها وأسلوب تقديمها الذي يأخذ أشكالا مختلفة.

ب- مجلس الشيوخ/الموافقة بالإجماع:

الدستور الأمريكي يرسم الإطار للسلطة التشريعية ويوضح طبيعة الاختلافات بين المجلسين، ويؤكد الدستور على أن يلعب أحدهما وهو مجلس النواب، دوراً تمثيلياً أعلى لعموم الجماهير، أما مجلس الشيوخ فهو المفترض أن يكون أكثر حكمه، ودوره هو وضع الأمور في سياق تأثيرها على المصالح العامة للبلاد على المدى الأطول. كما أنه من ناحية أخرى يحمي حقوق الأقلية أياً كان نوعها (أقلية في الرأي، في المصلحة، وأقلية جغرافية، وأقلية عرقية... الخ). من دكتاتورية الأغلبية وقد انعكس ذلك بوضوح على القواعد الحاكمة لمجلس الشيوخ، حيث انها تسمح بوضوح لعدد محدود من الأعضاء بالتأثير الفعال على العمل التشريعي. وذلك يتضح في مراحل تمرير المشروعات مثلما يتضح في غيره من الإجراءات.

إن هيمنة اللجان في مجلس الشيوخ ليست بمستوى هيمنة لجان مجلس النواب، لأنه يحق لكل عضو في مجلس الشيوخ الاشتراك في عملية التشريع.

أما بعد مرحلة اللجان فأن لجنة القواعد في مجلس النواب لاتقوم بنفس الدور في مجلس الشيوخ للسبب المذكور أعلاه. لذلك فأن العمل بالإجماع هو الصفة الحاكمة لأغلب مجلس الشيوخ، بعبارة أخرى، لا توجد لجنه للقواعد في مجلس الشيوخ وإنما يعرض المشروع على عموم المجلس فيحصل من ذلك اتفاق (الموافقة بالإجماع).

وهناك وسيلة على جانب كبير مـن الخطـورة لمنـع المشروع مـن الوصـول إلى عمـوم المجلس، وهي وسيلة ينفرد بها مجلس الشيوخ و تسـمى (حجـز المشروع). وبموجبهـا يمكـن لعضو واحد أو عدد من الأعضاء منفردين أو مجتمعين أن يحجزوا أي موضوع ينتظر العرض على المجلس دون أبداء أسباب.

إن ذلك لا يشمل مشروعات القوانين فقط، وإنما يسري على المعاهدات التـي تنتظـر التصديق أيضا، وعلى تعيينات الإدارة للمناصب الفيدرالية. ويتم ذلك بواسطة تقديم طلـب بذلك. هذه الوسيلة تعتبر مـن اخطـر الوسـائل عـلى الإطـلاق لقتـل مشروعـات القـوانين في مجلس الشيوخ. فهي أخطـر مـن الفليبسـتر، وذلـك لأن العضـو الـذي يقتـل المشروع لـيس بالضرورة الإعلان عن اسمه، عكس ما هو عليه الأمر في حالة الفليبسـتر الـذي يكـون علنيـاً. ويضطر زعيم الأغلبية للخضوع لطلب (الحجز)، حتى ولو تقدم بـه عضـو واحـد ، لأن هـذا العضو المعارض يمكنه إفشال (الموافقـة بـالإجماع) التـي لايمكـن الانتقـال إلى مرحلـة أخـرى بدونها.

علماً أن (الحجز) لا يجوز استخدامه مع المشروعات الحتمية لكنـه يسـتخدم أحيانـا لقتل المشروعات الصغيرة التي تهـم عـدداً محـدوداً مـن الأعضـاء انتقامـا مـنهم بسـبب رفضـهم التنازل في مشروعات سابقة كانت تهم غـيرهم. وعنـد التصـويت بالموافقـة بـالإجماع عـلى أحالـة المشروع إلى عمـوم المجلـس، يبـدأ الجميـع بالاسـتعداد لبـدء المناقشـات وينبغـي الإشـارة إلى أن مجلس الشيوخ على عكس مجلس النـواب. تسـمح قواعـده بمناقشـة أكـثر مـن مشروع في اليـوم الواحد. وهذا الاختلاف هو في حد ذاته مصدر خطورة أخرى على المشروعات التي يتم مناقشـتها في نفس اليوم. ذلك لان استخدام الفليبستر يشل عمل المجلـس كلـه ولـيس فقـط العمـل بشـأن

المشروع الذي استخدم لأجله الفليبستر، ويسمى نظام مناقشة أكثر من مشروع في اليوم الواحد، بنظام الحارات المتعددة.

ب- **مرحلة عموم المجلس: مجلس النواب:**مجلسا الكونغرس يعقدان جلساتهما من الاثنين إلى الجمعة من كل أسبوع، ويتم تحديد يوم الاثنين للتشريفات الروتينية عادة واتخاذ القرارات المهمة. أما أيام الجمعة فيكون جدول أعمال المجلسين بهما مخططاً احتراماً لرغبة الأعضاء في السفر، في ذلك اليوم لقضاء عطلة نهاية الأسبوع في دوائرهم.

وفي أيام الثلاثاء والأربعاء والخميس من كل أسبوع تتم كل الأعمال المهمة في الكونغرس في عموم المجلسين، فقد تظل لجنة ما تعمل طوال أيام الأسبوع بلا انقطاع، إذا ما رأى أعضاؤها أن هناك تشريعاً يحتاج إلى ضغط لتمريره. ويحق لرئيس مجلس النواب و زعيم الأغلبية في مجلس الشيوخ أن يبقى المجلس منعقداً أثناء عطلة نهاية الأسبوع، أو في الإجازات الرسمية إذا ما وجد في ذلك مصلحة من أجل أتمام العمل في مشروع مهم. وربما كلاهما يستخدم هذا الحق كنوع من الضغط أحيانا على أعضاء المجلس، كي يدفعهم إلى التخلي عن التباطؤ خصوصاً في الأعوام الانتخابية التي يكون فيها الأعضاء مهتمين بالعودة إلى دوائرهم وقضاء فترات أطول بها.

وبمجرد أن تصدر لجنة القواعد في مجلس النواب تقريرها الذي يحتوي على القاعدة المقترحة بعد تصويت اللجنة، يبدأ عملياً دور عموم المجلس في نظر المشروع. ويستخدم بعض الأعضاء التصويت الإجرائي، أي التصويت ضد القاعدة لقتل مشروع ما يحظى بتأييد الجماهير. ذلك لأنه من السهل سياسيا التصويت ضد القاعدة، بالمقارنة بالتصويت ضد المشروع نفسه. إذ يمكن للعضو أن يفسر ذلك حين يعود إلى دائرته بأنه كان تصويتاً ضد دكتاتورية القاعدة.

ولكن عندما يتم قتل القاعدة، يكون ذلك مـؤشراً عـلى وجـود صراع وانقسـام شـديد داخـل المجلس، ومن ثم يتبعه عـادةً إجـراء مفاوضـات مضـنية مـع الأطـراف المعنيـة، بمـا في ذلـك أطراف خارج الكونغرس مثل الرئيس أو جماعات المصالح أو الجهـاز التنفيـذي وذلـك لحـل الخلافات الموضوعة بشأن القانون، ومن ثم فتح الطريق أمام صـياغة قاعـدة جديـدة يمكـن مرورها.

وبعد موافقة المجلس عـلى القاعـدة فانـه يشرع مبـاشرةً في الانطـلاق نحـو المراحـل الآتية في عمله بشأن المشروع:

المرحلة الأولى: هي أن يحّول المجلس نفسه إلى ما يسمى بـ(لجنة الكل). وهي تعني في الحقيقة أن يخضع المجلس إلى قواعد مختلفة لفترة بعينها، يتم فيها القيام بأعمال معينة خاصة بالقانون. بعبارة أخرى فأن لجنة الكل تعني تغييراً في القواعـد الحاكمـة للمناقشـات. فالذي يحضر جلسة من جلسات لجنة الكل لا يلحظ أي فـارق عـلى الإطـلاق فـيما يحـدث سواء بالنسبة لعدد الأعضاء الحاضرين، أو أسلوب الخطاب المستخدم..الخ وإنما يجـد فقـط اختلافاً في القواعد الحاكمة.

وتجدر الإشارة إلى أن مصطلح(لجنة الكل) قد يشير إلى أمـرين الأول هـو لجنـة كـل النواب، وهي التي تنعقد لمناقشة المشروعات الصغيرة والتي لا تمس سوى عدد محدود مـن الأفراد. إما لجنة الكل المقصودة هنا فهي تلـك التـي يحـول المجلـس نفسـه إليهـا للنظـر في المشروعات العامة، وتسمى لجنة كل النواب بشأن حالة الإتحاد. **أما القواعد الحاكمة لعمل لجنة الكل بالمقارنة بقواعد اجتماعات عموم المجلس فهي:**

أولا – يحكمها نصاب قانوني، يقل عن النصاب اللازم لاجتماع عمـوم المجلـس. ففـي حالة لجنة الكل ، يكون النصاب القانوني مائة عضو وليس 218.

ثانيا – لا يرأس رئيس مجلس النواب جلسات لجنة الكل، وإنما يرأسها عضو أخر يختاره رئيس المجلس. ويجوز لرئيس المجلس حضور الجلسات، ولكنه لايدلي بصوته إلا إذا كانت نتيجة التصويت متساوية بين نعم ولا فيكون صوته هو الحاسم.

وفي لجنة الكل يتم فتح النقاش بشأن المشروع المعني وهو الذي يدار وفق ما يسمى قاعدة الساعة الواحدة، أي أن المدة الكلية للنقاش تستغرق ساعة واحدة، يتم تقسيمها بين الأعضاء الراغبين في الحديث، ولهذا النقاش في أغلب الأحيان وظيفة رمزية حيث يكون موجهاً إلى الرأي العام، ونادراً ما يغير أي عضو موقفه بشأن المشروع، ويقع عبء هذه المفاوضات على مدير النقاش، لأنه مسؤول عن توزيع الوقت على المتحدثين من أعضاء حزبه فقط. ويكون هناك مديران مسؤولان عن النقاش احدهما من حزب الأغلبية والثاني من حزب الأقلية.

ويلعب مدير النقاش دوراً حيوياً في مناقشات المشروع. فهو الذي يتحكم في الوقت ويعطي الكلمة للراغبين في الحديث من حزبه وله الحق في أن يتحدث متى شاء، كما يجوز لمدير النقاش أن يطلب حضور عدد من أعضاء الجهاز الفني لمعاونته في عمله حيث يستشيرهم أثناء إدارة الجلسة بشأن معلومات فنية. مثل السوابق التاريخية و القواعد. وبإمكانه أن يطلب منهم الإجابة عن الأسئلة الفنية أو مدة البيانات المعينة أثناء الجلسة. وقد يطلب منهم أيضا إعادة صياغة فقرة لتقديمها فوراً للنقاش. وهناك العشرات من القواعد المعقدة التي يمكن استغلالها في تلك المرحلة للتأثير على مصير المشروع.

فقواعد مجلس النواب تفرق بين أنواع مختلفة للتعديلات:

- تعديل.
- تعديل التعديل.
- بديل التعديل.
- تعديل لبديل التعديل.

وبالنسبة للتعديل فأنه يختلف عن البديل. أما الثاني فيقدم في صورة فقرة كاملة مختلفة تحل محل فقرة موجودة في المشروع. ويمكن أن يكون هذا البديل عبارة عن صياغة أخرى للمشروع كله وليس بعض فقراته فقط.

يعني ذلك أن كل فقرة يمكن أن يكون لها تعديلاً من درجتين، درجة أولى وهي التعديل والثانية هي البديل. ولكن غير مسموح بالتعديل من الدرجة الثالثة، أي تقديم تعديل للتعديل الثاني. ومن المسائل ذات الأهمية الكبرى، مسألة ترتيب التصويت بشأن هذه الأنواع الأربعة، فرغم أن كل هذه الأنواع الأربعة يمكن تقديمها في أي وقت، إلا أن ترتيب التصويت عليها يمكن استخدامه لتحديد مصير المشروع.

والترتيب المتبع هو التصويت على النوع رقم (2) قبل النوع رقم(1). ثم يتم التصويت على رقم(4) ثم رقم(3) ثم على رقم (1). فعلى سبيل المثال، أراد أنصار مشروع التجميد النووي في 1983 أن يصوت المجلس أولا على تعديلاتهم وليس على تعديلات خصومهم. وانتظروا حتى قدم معارضو المشروع تعديلهم الذي اعتبر التعديل من النوع الأول. ثم قدموا هم تعديلهم باعتباره تعديلا لهذا النوع الأول، أي من النوع الثاني(2). فتم التصويت على تعديلهم أولاً، الأمر الذي سمح لهم بوضع الأساس الذي حكم صياغة التعديلات التالية عليه كلها.

بعبارة أخرى فأنـه نظـراً لان التعـديل مـن النـوع الثـاني يـتم التصـويت عليـه قبـل التعديل الأول، فإن هذا يعطي الترتيب أهمية كبرى لأنه إذا ما صوت المجلس بالموافقة على التعديل(2) فان هذا يعني إلغاء التصويت على التعديل(1) . فعلى سبيل المثال: تعهد(جـيم رايت) رئيس مجلس النـواب في عـام 1988، أن يعطـي للجمهـوريين فرصـة للتصـويت عـلى تعديل يقضي تقديم مساعدات عسكرية لمتمردي الكونترا. ثم التف رايت حول التعهـد بـان أوعـز إلى لجنـة القواعـد أن تصـدر قاعـدة بـإدراج التصـويت عـلى تعـديل كـان قـد قدمـه الديمقراطيون(من الدرجة2) لتعديل الجمهوريين(من الدرجة 1)، يقضي بتقـديم مسـاعدات غير عسكرية لمتمردي الكونترا، وهو الأمر الذي أثار غضب الجمهوريين لأنه كان يعنـي انـه إذا ما تمت الموافقة على التعديل. فأن هذا سوف يحرم الجمهوريين، لأنه كان يعنـي انـه إذا ما تمت الموافقة على التعديل(2)، فإن هذا سوف يحـرم الجمهـوريين مـن تحقيـق هـدفهم، وذلك بإلغاء التصويت على تعديلهم، وهو ما حدث بالفعل. و بمجرد انتهاء لجنة الكـل مـن فحص التعديلات والتصويت عليها كل على حدة تقوم بحل نفسها، ويعود المجلس للانعقـاد في الشكل العادي، وذلك للتصويت النهائي على المشروع.

ب- مجلس الشيوخ:

لا توجد هناك لجنة قواعد في مجلس الشيوخ، لـذلك يـتم تحديـد إطـار يـتم من خلاله إجـراء مناقشـات عمـوم المجلـس عـبر الموافقـة بـالإجماع. وزعـيم حـزب الأغلبيـة في مجلـس الشـيوخ لـيس لـه سـلطة في تحديـد هـذه القواعـد أو فرضـها على المجلس. وإنما تتم من خلال مفاوضات مضنية اغلبها غير علنية وبالوقـت الـذي يتم التصويت عـلى القاعـدة بالأغلبيـة البسـيطة في مجلـس النـواب، يلـزم تصـويت

كل الأعضاء لصالحها في مجلس الشيوخ الأمر الذي يجعل عملية التشريع في مجلس الشيوخ أكثر صعوبة من مجلس النواب.

ورغم ذلك فهناك أوجه شبه في أسلوب عمل عموم المجلسين في كثير من النواحي بينما يتميز مجلس الشيوخ ببعض الاختلافات في جوانب أخرى، فعلى سبيل المثال لا يحول المجلس نفسه إلى ما يشبه لجنة الكل، وإنما يظل يعمل باسم عموم المجلس شكلاً و موضوعاً.

معنى ذلك في الواقع، انه من المستحيل التنبؤ بما يمكن أن يحدث في جلسات مجلس الشيوخ. فزعيم الأغلبية ومعاونوه يمكنهم إعداد إستراتيجيتهم على أساس التعديلات المتوقعة ذات العلاقة بالموضوع المعني، ولكن لا توجد لديهم بالطبع أية فكرة عما يمكن أن يقدمه أي عضو بشأن أية قضية أخرى، و يوضح ذلك الأهمية القصوى لاتفاقات الموافقة بالإجماع، إذ بدونها يمكن أن تتحول جلسة المجلس إلى فوضى، أو تمتد إلى ما لا نهاية.

جـ- الفليبستر:

إن من اخطر الأدوات الممنوحة لأعضاء مجلس الشيوخ لقتل المشروعات هو الفليبستر. وكان القصد من وجوده في الأصل هو حماية الأقلية من طغيان الأغلبية، فإذا لم تكن الأغلبية الموجودة لصالح أي مشروع كبيرة وصلبة، يمكن بسهولة قتل هذا المشروع.

والفليبستر – في صورته الأكثر شيوعاً– هي أن يظل العضو، يتحدث دون انقطاع – بمجرد أن يؤذن له بالحديث – ربما الأيام متتالية. فقد يخرج زملاؤه من القاعة، ويظل فيها وحده، ولكنه يظل مسيطرا على المنصة لأن قواعد مجلس الشيوخ يقضي بأنه لا يمكن اخذ الكلمة عنوة من المتحدث، إذ ينبغي أن يأذن هو لأي زميل يتحدث بعده. وطالما لم يأذن لغيره بذلك فيمكنه أن يظل – من

الناحية الفنية يتحدث دون انقطاع حتى لو انصرف من القاعة وعاد في اليوم التالي، طالما انه لم يأذن لغيره بالحديث- وعلى سبيل المثال : كان أطول فليبستر في التاريخ، هو ذلك الذي قام به السناتور ستروم ثورمند في عام 1957، ضد مشروع للحقوق المدنية. حيث ظل يتحدث وحده لمدة 24 ساعة و 18 دقيقة.

وتحدث السناتور هيونج خمس عشرة ساعة ونصف الساعة متصلة في عام 1935، باستثناء انقطاع لمرتين، كل مرة مدة عشر دقائق، حيث تسمح له القواعد بذلك. إذا ما طلب العضو عد الأعضاء الحاضرين. وهو نوع من العد يستغرق وقتاً طويلاً. وقد تحدث السناتور في أشياء مختلفة لا علاقة لها بالموضوع. فتحدث مثلاً عن طريقة طبخ محار البحر، وإعداد الحساء. ويمكن أن يقوم بالفليبستر عدد من الأعضاء وليس عضو واحد، بأن يسلم كل منهم الكلمة للأخر، وعدم السماح لغيرهم بالحديث.

والفيلبستر في الواقع تنبع خطورته من أن لا يقتل المشروع المستهدف، وانما يشل كل عمل المجلس بشأن كل المشروعات الأخرى. ومن ثم فأن الفليبستر يستخدم أحيانا للمساومة والحصول على التنازلات. إذ قد يهدد العضو بالاستمرار بالفليبستر مالم ينتقل المجلس لمناقشة مشروع أخر. كما أن مجرد التهديد باستخدام الفليبستر يؤدي عادة إلى بذل جهود جبارة للتوصل إلى توفيق أو حلول وسط. بل انه نظراً للعقبات الوخيمة للفليبستر، فانه بإمكان احد الأعضاء أن يهدد باستخدام الفليبستر حتى قبل الوصول إلى مرحلة عرض المشروع على عموم المجلس. فقد يهدد باستخدامه في وقت الذي يكون فيه المشروع لايزال في مرحلة اللجان، ومن ثم يرفع للجنة المعنية إلى اخذ آرائه في الاعتبار لئلا تخاطر بقتل مشروعاتها لاحقاً.

5- **التصويت على المشروع في الصيغة النهائية:**

يتم حل لجنة الكل بعد التصويت في مجلس النواب، ويعود المجلس لشكله الأصلي، أي جلسة عادية من جلسات عموم المجلس، يكون النصاب القانوني فيها 218 عضواً، ويتولى رئيس المجلس مقعده، ويبدأ العمل النهائي بشأن المشروع في التصويت دون أية مناقشات إضافية، فإذا ماتم التصويت دون اعتراض يكون المجلس قد أنهى التصويت على القانون. ولكن يظل هناك أمكانية أن يطلب الأعضاء إعادة النظر في المشروع، وهنا تكون مزايا لصالح الأغلبية، فالقاعدة التي تحكم فتح النقاش من جديد بعد حل لجنة الكل، يسمح بإعادة مناقشة التعديلات التي مرت بالفعل وليس تلك التي هزمت في لجنة الكل.

وبذلك أن استطاعت الأغلبية قتله في أثناء عمل الكل يصبح نهائياً. بينما يمكن لهذه الأغلبية أن تعيد النظر في التعديلات التي مرت فيها و صياغتها من جديد أو ربما يحذف بعض أجزائها ثم يتم بعد ذلك التصويت على المشروع بشكل نهائي. وتتم عملية التصويت نفسها بشكل واحد في المجلسين.

وهناك أشكال مختلفة لإجراء التصويت مثل: التصويت الصوتي:

هو أن يرد الأعضاء في وقت واحد على سؤال: هل توافقون، هل تعارضون. ويكون إعلان النتيجة متوقفاً على ضخامة صوت هذا أو ذلك. وإذا كان هناك شك في ذلك فيطلب من الأعضاء الموافقين الوقوف. ويتم عدهم، ثم المعارضين الوقوف ويتم عدهم أيضا.

أ- **التصويت بالدلالة:** يتم هذا التصويت عندما يوافق 1/ 5 عدد الأعضاء الذين يشكلون النصاب القانوني والذين يشكل عددهم. ويكون عبر قيام احد الأعضاء بعد الأصوات الموافقة. وآخر بعد الأصوات المعارضة. وبعد بدء التصويت مباشرة يقوم الأعضاء المؤيدون من مقاعدهم ويبدؤون في السير وراء

بعضهم الآخر، ويتم عدهم أثناء هذا السير، ثم يحدث نفس الشيء بالنسبة للمعارضين.

ج- **التصويت المسجل:** بدأ العمل بهذا النظام بعد إصلاحات السبعينات، وذلك للتأكد من دقة عد الأصوات، حيث من السهل حدوث خطأ في العد في الحالتين الأولى والثانية أما التصويت المسجل فأنه يكون عن طريق استخدام بطاقتين إحداهما حمراء للرفض، والأخرى خضراء للموافقة يسجل فيها الأعضاء موافقتهم.

ومنذ عام 1973 قام الاصطلاحيون بإدخال نظام جديد هو النظام الالكتروني يضمن إعلان موافقة الأعضاء وذلك بأن يستخدم كل بطاقة عضو تشبه البطاقة البنكية وبالتالي مكتوب عليها اسمه. ويكون على العضو إدخالها في إحدى الماكينات الأربعين الموزعة في القاعة، ثم يضغط على ثلاثة الأزرار - نعم – لا – حاضر.

ويستخدم نفس أساليب هذا التصويت في مجلس الشيوخ. إلا أن التصويت النهائي لصالح المشروع لا يعني انتهاء مرحلة عموم المجلس إذ يمكن لأي عضو –في المجلسين – أن يتقدم بطلب يتم التصويت عليه، ويسعى إلى إعادة المشروع إلى اللجنة المختصة من جديد. وهو تكتيك يستخدم لتعطيل المشروع من جانب معارضته عبر تضييع بعض الوقت، وان كان من النادر نجاح صاحب الطلب في إعادة المشروع إلى اللجنة حيث أن التصويت النهائي لصالح المشروع يعني أن أغلبية كافية تقف وراءه. ولكن تظل قيمة هذا التكتيك في انه يؤخر الانتقال إلى مرحلة لجنة المؤتمر.

6- لجنة المؤتمر:

إن نجاح المشروع عبر مروره في كل المراحل السابقة لا يعني انه قد يصبح قانون. ذلك لان محاولات قتله لا تزال قائمة. فحتى في حالة موافقة كل مجلس على مشروع القانون، فأن هذه الموافقة إنما تكون على نسخة هذا المشروع، كما صاغها ذلك المجلس. وهي التي تكون بالضرورة قد طرأ عليها عشرات التغيرات التي تميز هذا المشروع عن تلك النتيجة الأصلية التي قدمت. ففي أثناء رحلة المشروع، منذ لحظة إحالة اللجان وحتى انتهاء أعمال جلسات عموم المجلس. تكون قد حدثت عشرات المفاوضات و المساومات التي تسفر عن تغييرات كثيرة هنا وهناك في المشروع.

لذلك ينبغي حتى يتحول المشروع إلى قانون أن يتم التوصل إلى صيغة موحده له. وهو الدور الذي تلعبه لجنة المؤتمر. وتتكون هذه اللجنة من أعضاء من المجلسين يسعون معاً – عبر التفاوض – للتوصل إلى صيغة واحدة نهائية. وتتشكل لجنة المؤتمر عبر اختيار كل مجلس لممثليه وعادة ما يقوم بالاختيار زعماء المجلسين. أما بالنسبة لدور لجنة المؤتمر، فهو في الأساس الوصول إلى صيغة توفيقية بين المشروعين، وذلك حتى يتم رفع هذه الصيغة النهائية إلى الرئيس للتوقيع.

كما أن هناك قواعد تحكم عمل لجنة المؤتمر، من أهمها انه لا يجوز للجنة المؤتمر أن تتحرك في عملية التوفيق، إلا في داخل الإطار الذي حدده المشروعان، مالم يتم التصويت على غير ذلك. فعلى سبيل المثال: في حالة مشروع الميزانية عام 1993 كان مشروعا المجلسين قد نصا على ضريبة للطاقة، وان كان كل مجلس قد نص على ضريبة من نوع مختلف، في هذه الحالة، فإن الأصل في الأشياء أن لايجوز للجنة المؤتمر أنه تلغي ضريبة الطاقة وتقر أسلوبا أخر للحصول على

العوائد التي كان من المفترض أن تحققها بالضريبة، ولكن يجوز لها أن تقترح ضريبة ما في نفس الإطار.

ولا يجوز للجنة إلغاء فكرة الضريبة كلياً، طالما نص عليها المشروعان، هذا مالم يتم التصويت بالأغلبية على توسيع صلاحيات هذه اللجنة. وينبغي هنا التنبيه إلى أنه حتى في هذه المرحلة المتقدمة من العمل بشأن مشروع القانون فانه يظل بالإمكان قتله، فإذا وافق احد المجلسين على تقرير لجنة المؤتمر، يظل من الممكن قتل القانون عبر رفض المجلس الأخر الموافقة على ما صدر عن لجنة المؤتمر. أما إذا وافق المجلسان على تقرير لجنة المؤتمر، فيتم إحالة المشروع إلى الرئيس للتوقيع عليه، ويستطيع الرئيس إذا ما استخدم حق الفيتو أن يجعل المشروع وكأنه لم يكن، إلا إذا امتلك كل مجلس أغلبية الثلثين لإلغاء فيود الرئيس.

رابعاً ـ التفاعلات المؤسسية بين الكونغرس والرئاسة:

سبق و أن تطرقنا إلى الدستور الأمريكي في الفصل الثاني من هذا البحث، وكيف انه أنشأ مؤسسات منفصلة تتقاسم السلطات، ولذلك فانه يشجع على التنافس بين المؤسسات الثلاث، التنفيذية، والتشريعية، والقضائية. وقد كان أحد الأهداف الرئيسية التي عني بها الدستور هي وضع قيود على السلطات الحكومية الفيدرالية عموماً. ومن الوسائل المهمة التي أتبعها لتحقيق ذلك، جعل الأصل في الأشياء أن يظل هناك تنافس مستمر بين المؤسسات الثلاث الأمر الذي يحرم كلاً منها من التمادي في توسيع سلطاتها.

كما حدد الدستور مثلما عرفنا صلاحيات الرئيس الدستورية، لكن هذا الجزء من الدراسة يعنى أساسا بطبيعة التفاعلات التي تنشأ على ارض الواقع بين الجانبين، والتي أخذت طابعا مؤسسيا، وصار لها اثر كبير على العملية التشريعية.

فالرئيس الأمريكي-بحكم منصبه- يلعب دور مهماً في صنع القـرار السـياسي عمومـاً. فمهمته الرئيسية هي صياغة سياسة متماسكة للولايات المتحدة داخليـاً وخارجيـاً. والـرئيس وحده القادر على القيام بهذا الدور لأسـباب كثـيرة نـذكر منهـا مـا يـلي: الطبيعـة المختلفـة لجمهور الناخبين الذين يختارونه عن أولئك الذين ينتخبون أعضاء الكونغرس. ففـي الوقـت الذي ينتخب فيه عضو الكونغرس من جانب الناخبين في الدائرة أو الولاية الأمر الذي يجعله أكثر التصاقا بمصالح ذلك القطاع المحدد من الناخبين. بينما الجمهور الـذي ينتخـب الـرئيس هو كل الأمريكيين الآمر الذي يجعله أكثر قدرة عـلى الاسـتجابة للمصـالح العامـة وصـياغتها وترتيبها حسب أولوياتها.

السبب الثاني: يرجـع إلى أن منصـب الرئاسـة بطبيعتـه يظـل طـوال الوقـت في بـؤرة الاهتمام من جانب وسائل الأعلام. لذلك فأن أفكار أو برامج الرئيس دائماً ما تحظى باهتمام الكونغرس بغض النظر عما إذا كانت الأغلبية فيه من نفس حزبه، أو من الحزب المنـافس و بغض النظر أيضا عن الموافقة عليها في النهاية أو رفضها.

ومـن جانـب أخـر فـأن للـرئيس مصـلحة حيويـة في إدارة علاقتـه بـالكونغرس بفاعليـة. فمرشح الرئاسة يقدم نفسه للناخبين طوال الحملة الانتخابيـة مـن خـلال رؤيـة محـددة تنطـوي على عشرات المقترحـات و التعهـدات التـي يسـعى مـن خلالهـا إلى اجتـذابهم. إلا أن أكـثر هـذه التعهدات لا تنفذ إلا بعد أن تتحول إلى قوانين للبلاد. أي لايمكن تنفيـذها إلا بموافقـة الكـونغرس المنوط به إصدار القوانين. ومن ثم فإن أجندة الرئيس التشريعية دوماً ما تحتل موقعاً مركزيـاً في أجندته السياسية عموما حيث لا يوجد الكثير الذي يجب أن يقـوم بـه بمفـرده دون تعـاون مـع

الكونغرس . الأمر الذي يفرض عليه توليه أن يسعى لبناء علاقة ناجحة بالمؤسسة التشريعية تسمح بتحقيق أهدافه.

1- وهناك اعتبارات تلعب دوراً مهماً في زيادة أو تقليص قدرة الرئيس في التأثير على الكونغرس، وهذه الاعتبارات هي:- نسبة الأصوات الشعبية التي حصل عليها الرئيس في الانتخابات: إن فوز الرئيس بنسبة مرتفعة من الأصوات الشعبية (ليس الأصوات الانتخابية) فإن هذا الفوز يعتبر بمثابة تفويض من جانب الناخبين لأحداث التغيرات التي اقترحها في حملته الانتخابية وهو الأمر الذي يمثل رادعاً مهماً لأعضاء الكونغرس من الحزبين خصوصاً في مجلس الشيوخ حيث يتمتع الأعضاء بدرجة اكبر في الاستقلالية، يمنعهم من تحدي الرئيس وفي حالة فوز الرئيس بهامش صغير، فان ذلك يجعل الأعضاء أكثر جرأة في تحدي رغباته وتقل بوضوح نسبة ولاء الأعضاء للرئيس من نفس حزبه إذا كانت نسبة فوزه اقل من نسبتهم حيث يجدون في مساندته مخاطرة بشعبيتهم.

2- إن شعبية الرئيس تمر بفترات هبوط و صعود مستمرة طيلة فترة حكمه وفي لحظات الصعود تتنامى قدرة الرئيس على تحقيق النجاح في الكونغرس ونفعه، بينما تخسر بشدة كلما انخفضت شعبيته.

3- هذه الاعتبارات وحدها لا تمكن الرئيس فعلياً من ممارسة النفوذ فقد تتوافر كلها أو بعضها ومع ذلك يظل الرئيس يواجه صعوبات في تمرير مشروعاته في الكونغرس كما أنها خارجة عن نطاق سيطرته، لا يملك التحكم فيها. فهناك الكثير من الأدوار التي ينبغي أن يقوم بها الرئيس بنفسه حتى ترتفع أسهمه في مواجهة الكونغرس ويستطيع التأثير فيه.

ولعل من أهم هذه الأدوار على الإطلاق هي دور الرئيس في صناعة الأجندة، تحديد القضايا المهمة و تعريف هذه القضايا من حيث الأولوية. وإن

هناك إجماعا بين الباحثين على أن نجاح الرئيس في صناعة الأجندة يلعب دوراً بالغ الأهمية في تشكيل علاقته بالمؤسسة التشريعية. فالفشل في امتلاك زمام المبادرة في صنع الأجندة يكون مطلقاً.

بالنسبة للرئيس لأنه يعني أن يتولى الكونغرس هذه المهمة نيابة عنه، الأمر الذي يؤدي إلى تراجع أولويات الرئيس على نحو يفقده الكثير من الهيبة والمكانة. فضلاً عن انه يحرمه من تنفيذ ما تعهد به للباحثين فتتراجع مصداقيته.

ويرى باحثون آخرون، أن قيام الكونغرس بصناعة الأجندة إنما ينتج عنه من جانب الرئيس في تحديد الأجندة ينتج عنه وجود عشرات القادة داخل سفينة واحدة. و يقول ريتشارد نيوزتاد أن الكونغرس يحتاج إلى أجندة تصنع خارجه، بعد ذلك يقوم الكونغرس بالتعامل معها، إما الاستجابة لها أو بتحديها. ولا يوجد من هو ارفع مكانة و أقوى نفوذاً في النظام السياسي من الرئيس للقيام بهذه المهمة.

إن نجاح الرئيس في صنع الأجندة التشريعية لا يعني انه قادر بشكل مطلق على التحكم في كل بنودها، بل والأهم من ذلك انه لا يعني على الإطلاق أن الرئيس قد ضمن بذلك مرور تشريعاته. **والتحكم في بنود الأجندة فهناك اعتبارات عديدة تحد من قدرات الرئيس في هذا الصدد ومنها:**

1- إن طبيعة النظام السياسي الأمريكي وآليات عمله تشكل في حد ذاتها قيداً على قدرة الرئيس على التحكم المطلق في الأجندة. فالرئيس يتولى مهام منصبه بعد حملة انتخابية يكون قد تعهد فيها على ثمة أمور محددة دون أخرى.

ولكن الجو العام لهذه الانتخابات وما يطرح فيها من القضايا إنما يفرض نفسه على أولويات الرئيس، فعلى سبيل المثال: رغم أن حملة كلينتون لم تعط اهتماماً أصيلاً لمسألة سر عجز الموازنة الفيدرالية، إلا أن الزخم الذي خلقته حملة

روس بير، فرض هذه القضية على الرأي العام، بغض النظر عمن يفوز بمنصب الرئاسة.

2- قد تحمل الأيام أحداث محلية أو دولية كبرى تستحوذ على الاهتمام العام، ومن ثم تفرض على الرئيس تأجيل أولوياته لحين التعامل معها.

3- إن صنع الأجندة السياسية يعتبر إذا مجرد خطوة أولى مهمة نحو تحقيق الرئيس لأهدافه، لابد أن يتبعها خطوات أخرى لا تقل أهمية، إذ يتحتم على الرئيس أن يسعى بانتظام لبناء الائتلاف اللازم لتحرير كل مشروع من مشروعاته. أي انه يجب أن يخصص جزءاً من وقته وجهده لمتابعة العملية التشريعية في كل مراحلها، والتدخل بنفسه إذا لزم الأمر كما سوف يأتي لاحقاً.

4- وحتى يستطيع الرئيس السيطرة على صناعة الأجندة ومن ثم التأثير على العملية التشريعية، يمثل التوقيت عاملاً شديد الأهمية، فبمجرد تنصيبه لابد وان يكون الرئيس قد أستعد استعداداً كاملاً لبدء التعامل فوراً مع الكونغرس وذلك باتخاذ مجموعة من القرارات الإستراتيجية المهمة، المتعلقة بأولويات المشروعات التي سوف يسعى لعرضها على الكونغرس، من حيث أهميتها، فضلاً عن الاقتراحات التي سوف يستخدمها في إدارة علاقته بالمؤسسة التشريعية، وهذا النوع من القرارات(الإستراتيجية). بمعنى انه لا يتعلق بالتكتيكات المحددة التي سوف يستخدمها لدفع هذا المشروع أو ذلك، وإنما يتعلق بالإطار العام الذي سوف يحكم التعامل مع الأجندة ككل.

إن بعض الرؤساء يبدؤون حتى في أثناء الحملة الانتخابية نفسها في تشكيل فريق عمل تكون مهمته البحث في كل مكان عما ينبغي انجازه من قرارات بمجرد الفوز في الانتخابات، وهو ما فعله الرئيس رونالد ريغان. وقد كان ذلك احد الأسباب المهمة لقصة النجاح المعروفة للرئيس ريغان في العام الأول من إدارته

الأولى. حيث أستطاع أن ينتزع من الكونغرس الديمقراطي الموافقة على عدد من المشروعات التي لم تكن فقط تحتل أولوية في أجندته، وإنما مثلت أيضاً تغيرات جوهرية في التوجيهات السياسية والاقتصادية.

وقد وفرت هذه البداية المبكرة لريغان الكثير من الوقت الذي ينفق في بداية الفترة الانتقالية لتشكيل فريق الإرادة، والذي تكون مهمته اتخاذ القرارات المهمة. ويأتي على رأس تلك القرارات التي كان ينبغي اتخاذها في تلك المرحلة الانتقالية اختيار من يتولون عدد من المناصب المهمة في الإرادة الجديدة منها الوزراء جميعاً، ومناصب القيادة في عدد من الهيئات التنفيذية المساعدة وطاقم العمل بالبيت الأبيض بما في ذلك مستشاري الرئيس.... الخ إلا أن عملية اختيار كل هؤلاء تنطوي في ذاتها على اتخاذ عدد من القرارات المهمة، حيث كان من المهم تحديد أولويات هذه الاختيارات فيبدأ بعض الرؤساء بتشكيل هيكل البيت الأبيض أولاً ثم الوزارة أو العكس. وفقاً لرؤية عامة بشأن المطلوب تحديداً، بمجرد تولي الرئيس فهناك بعض الرؤساء يفضلون أن تتركز سلطة إدارة اتخاذ القرارات المهمة في البيت الأبيض.

وينبغي الإشارة إلى مسالة على جانب كبير من الأهمية مصدرها خصوصية النظام السياسي الأمريكي، وهي تلك المتعلقة بحرية الرئيس في الاختيار بين الوزارة والبيت الأبيض كمعقل رئيس لصنع القرار. فالدستور الأمريكي لم يضع السلطة التنفيذية في يد هيئة أو وزارة أو مجلس يتولى رئاسته رئيس الدولة باعتباره رئيس السلطة التنفيذية وإنما وضع تلك السلطة التنفيذية في شخص واحد هو الرئيس، فالمادة الثانية، من الدستور تنص على أن السلطة التنفيذية (تتمثل في الرئيس) وكان مصدر هذه الصياغة هو عملية توفيقية تم التوصل إليها في مؤتمر فيلادليفيا 1787 بين رأيين، الأول كان يرى أن وضع كل

السلطة التنفيذية في يد شخص واحد يضمن إيجاد سلطة تنفيذية قوية تحمي البلاد من الانقسامات الخطيرة خصوصاً في أوقات الأزمات الخارجية الكبرى، والثاني يتخوف من أن يؤدي تركيز السلطة إلى فتح الباب نحو السلطوية والانفراد في الحكم، لذلك استقر الرأي على صيغة توفيقية تجعل السلطة في يد شخص واحد ولكن يوضع قيود عليها تجعلها دوماً تحت رقابة تشريعية تحاصرها في كل جانب. والملاحظ انه لا إشارة في الدستور الأمريكي إلى الوزارة ولا يوجد نص على صلاحيات أو سلطات الوزارة ككل. فقد نص القسم الثاني من المادة الثانية من الدستور عدم إلزام الرئيس بعقد اجتماعات من أي نوع مع هؤلاء الوزراء، سواء بشكل جماعي أو فردي.

وبسبب هذا الإطار الدستوري فان علاقة الرئيس بالمؤسسة التنفيذية التي يقف على قمتها، ليست علاقة الحكومة بالدستور وإنما يحكمها التفضيل الشخصي لكل رئيس.

إن مصطلح الوزارة في السياق الأمريكي، عادة ما يشير إلى الوزراء الأربعة عشر إضافة إلى مجموعة من كبار المسؤولين تختلف من رئيس لآخر. ففي بعض الإدارات يندرج تحت المعروف بالوزارة مستشار الرئيس للأمن القومي، تضم هذه المجموعة رئيس مكتب الميزانية أو سفير الولايات المتحدة لدى الأمم المتحدة فضلاً عن رئيس المخابرات المركزية ونائب الرئيس. فهذه الدائرة تتسع وتضيق وفق تعريف كل رئيس لها.

أما في ما يخص علاقة الرئيس بالوزارة. فالأمر يختلف أيضا من رئيس لآخر. بعض الرؤساء فضل عقد اجتماعات دورية للوزارة بأكملها. بينما فضل آخرون عقد لقاءات مع كل وزير على حده أو عقد لقاءات مع الوزير وأعضاء البيت الأبيض المعنيين بنفس المجال في جلسة مشتركة.

وقد نتج عن هذا الإطار المؤسس حقيقة أخرى لها أثرها المباشر على طبيعـة العلاقـة بين الرئيس والوزارة. تختلف عن نظم سياسية أخـرى كالنظـام البرلمـاني البريطـاني أو النظـام شبه الرئاسي في فرنسا.

فمجلس الوزراء في الولايات المتحدة، لا يمثل كياناً متماسـكاً يتخـذ قـرارات جماعيـة، وإنما كل وزير له(مشروعه الخاص) على رأس هيئة تنفيذية تتفاعل مباشرة مـع المؤسسـات السياسية الأخرى. بعبارة أخرى فإن كـل وزيـر عـلى رأس وزارة تكـون تفاعلاتـه مـع الحيـاة السياسية بمؤسساتها المختلفة أعمق بكثير من تفاعلاته مع زملائه من الوزراء. فالوزير يجـد نفسه مسؤولاً عن قضايا تمس عشرات المصالح، وعليه أن يصنع سياسة عامة شأنها أن يدافع عن الكونغرسٍ، ومن ثم فان الوزير يتفاعل مع بيئة يومية تمثل المستويات الإدارية المختلفة داخل وزارته وجماعات المصالح المعنية بالقضايا التـي تقـع في نطـاق اختصاصـه إضـافة إلى لجان الكونغرس المعنية.

و بسبب هذه الصيغة الفردية لموضع الـوزارة في الولايـات المتحـدة فعلاقـة الـرئيس بوزارئه يعلق عليها (دورة الشك والثقـة). و تـزداد تفـاعلات كـل وزارة مـع بيئتهـا الخاصـة بمرور الوقت. ومما يزيد من شكوك الرئيس في ولاء الوزراء الكامل له. فمـن الـوارد مـثلا أن يكون هناك توتر بين بعض الوزارات والجهـاز المعنـي للبيـت الأبـيض ومـن الـوارد تمامـاً أن يكون هناك صراع بين بعض الوزارات العاملة في مجال واحد أو مجـالات مختلفـة كحـدوث نزاع بين وزارتي الدفاع والخارجية بشأن السياسة الخارجية.

والرئيس ينبغي أن يتوخى الدقة والحذر في مسألة اختياراتـه لأنهـا أول مـا يعلن على الرأي العام مـن قـرارات يتخـذها كـرئيس للـبلاد. ومـن ثـم فـأن سـوء الاختيـار، أو رفـض الكـونغرس لهـذه الاختيـارات، وقـد يسيء إلى شـعبية الـرئيس

منذ الأيام الأولى لإدارته. ومن القرارات المهمة التي ينبغي اتخاذها أيضا في تلك المرحلة هي ما يتعلق منها بأجندة الرئيس.

ففي فترة الانتخابات يكون الرئيس قد أعلن عن عدد من الاقتراحات. ومن ثم ينبغي عند بدء عمل إدارته أن يكون هناك تحديداً لأولويات القضايا من حيث أهميتها للرئيس ومن حيث ترتيب عرضها على الكونغرس.

وفيما يتعلق بالمشروعات التي تتصدر بالأولوية في قائمة الرئيس فانه ينبغي أن يكون هناك درجة عالية من الاستعداد بشأن تحديد مضمونها على الأقل من حيث الأفكار والتخمينات الرئيسية أن لم يكن أيضا من حيث التفاصيل.

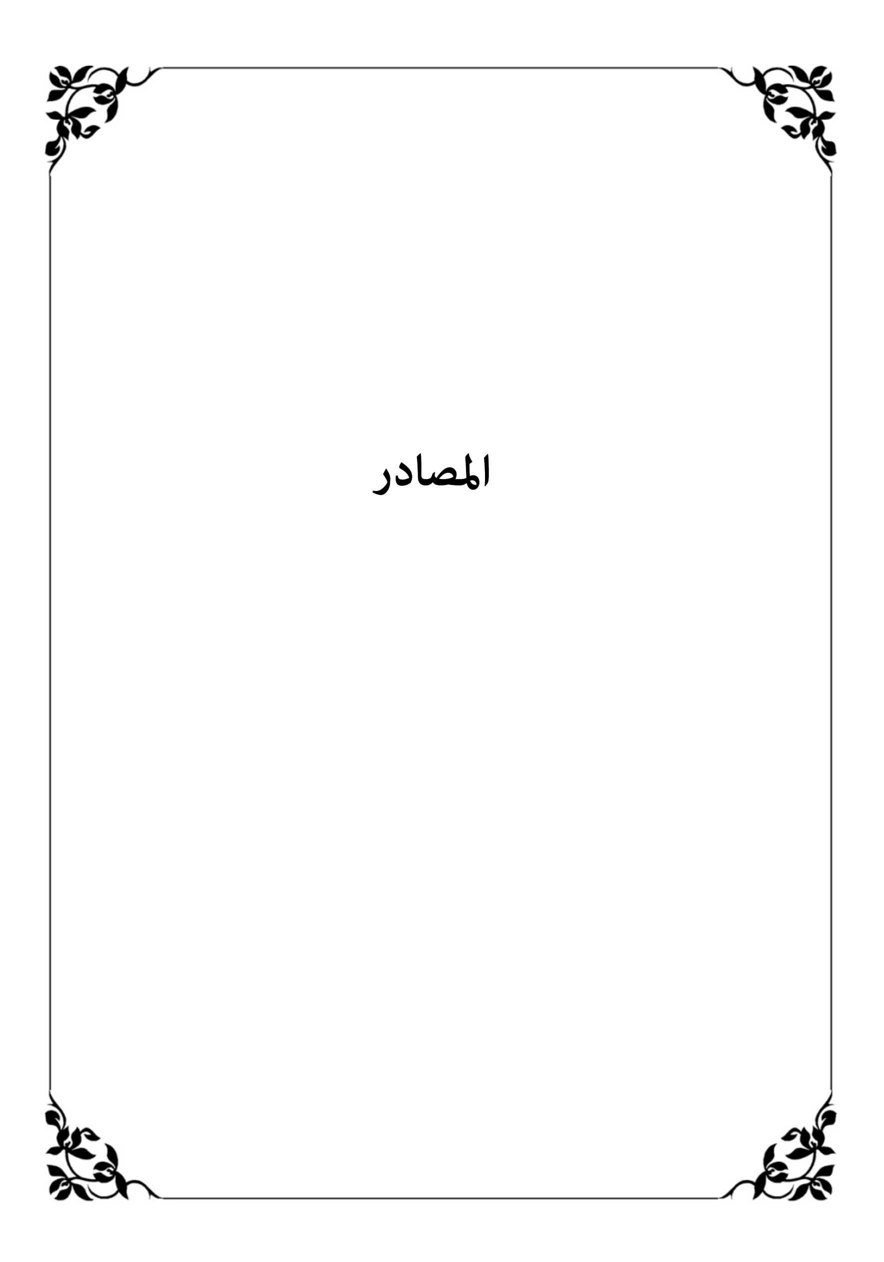
إن الاعتبارات السابق ذكرها جميعا ليست وحدها كل محددات علاقة الرئيس بالكونغرس. فكل ما سبق الإشارة إليه يتعلق في الواقع بالجوانب الموضوعية الخاصة به لتشريعاته والجوانب المؤسسية الخاصة باختيار من يتولون المناصب التنفيذية. ولكن إضافة إلى كل ذلك هناك اعتبارات أخرى لا تقل أهمية وهي تتعلق بالجانب الإنساني(أو الشخصي) في علاقة الرئيس بالكونغرس. أي ليست علاقة الرئيس بالكونغرس كمؤسسة وإنما علاقته بأعضاء الكونغرس كأفراد. ويعتمد هذا الجانب إلى حد كبير على المهارات الشخصية والاجتماعية للرئيس. فبشكل عام يكون على الرئيس أن يسعى دوماً إلى كسب ود الأعضاء من الحزبين وخصوصاً الزعماء وأصحاب المناصب القيادية المؤثرة.

ولكل رئيس في الواقع منهجه الخاص في تحقيق ذلك فقط يقوم الرئيس مثلاً بدعوتهم لمناسبات خاصة. بل في بعض الأحيان يخص الرئيس عضوا بعينه يمثل أهمية لديه بدعوات متتالية لتناول العشاء معه في البيت الأبيض. وقد يدعو الرئيس عدداً من الأعضاء لمصاحبته في السفر على متن طائرته، بينما قد يسعى

رئيس أخر لكسب هذا الود عن طريق دراسة تفصيلات احـد الأعضـاء ثـم تقـديم مجـالات صغيره له عبر دعم مشروعات في دائرته. وقد وصف عضو مجلس الشيوخ الديمقراطي(جون برد) المطلوب من الرئيس في عبارة ذات دلالة حين قـال: لا أن صـوتي في المجلـس غـير قابـل للبيع ولكن من الحكمة تأجيره.

ويختلف أسلوب كل رئيس في كيفية استخدام نفوذه لحظـة عـرض احـد مشروعاتـه على الكونغرس فيسعى بعض الرؤساء إلى الإتصال المباشر بالأعضاء المؤثرين عـلى التصـويت الذين لم يتخذوا قراراتهم بعد بينما يعتمد آخرون إلى ترك هذه المهمة للزعامـة الحزبيـة في الكونغرس، وقد تدخل الرئيس في التفاصيل الدقيقة لعملية المفاوضات ليصبح طرفـاً رئيسـيا فيها و يقدم التنازلات بنفسه بينما يفضل رؤساء آخرون الحديث فقط في العموميات تاركين التفاصيل لمساعديهم أو الـوزراء المعنيـين، وقـد يصر احـد الرؤسـاء عـلى تقـديم مشروعاتـه تفصيلاً بينما يقترح أخـر التخمينـات العامـة و المطالـب الكـبرى ويـترك لـزعماء الكـونغرس تحديد التفصيل. ولكل من هذه الأساليب مزاياها وعيوبها التي تختلف من حالة إلى أخرى. إلا أن الثابت في كل الحالات هو انه يتحتم على الرئيس أن يسعى بمجرد أن يبدأ الكـونغرس نظر مشروع القانون في بناء الائتلاف اللازم من أعضاء كل مجلس لتحريـر المشروع. ويقصـد بالائتلاف الحصول على مساندة كتل بعينها من الأعضاء عـلى أسـاس أن كـل كتلـة منهـا لهـا مصلحة في بند أو أخر مـن المشروع ومـن ثـم يسـعى الـرئيس إلى كسـب هـؤلاء إلى جانبـه الواحد بعد الآخر، حتى يتم التوصل. إلى الأغلبية اللازمة. وهذه المهمة حيوية وصعبة في أن معا، فهي صعبة لأن عملية التوفيق بين هذه المصـالح المتعارضـة قـد تنطـوي عـلى تنـازلات مكلفة للـرئيس سياسـيا، أمـا حيويتهـا فهـي ترجـع إلى أنهـا المفتـاح الوحيـد لضـمان مـرور التشريع.

فعلى سبيل المثال، كانت إحدى مشكلات الرئيس كارتر، والذي يعتبر من أكثر الرؤساء الذين واجهوا صعوبة في التعامل مع الكونغرس، انه كان يقدم مشروعاته فقط، ثم لا يسعى لبناء تلك الائتلافات. حيث كان يعتقد أن المشروعات سوف تمر لأسباب قيمية تتعلق بأهميتها للصالح العام أو لتحقيقها لمصالح الجماهير، وقد كان هذا الجانب القيمي في شخصية الرئيس كارتر هو السبب الرئيس الذي أدى إلى توتر مستمر في علاقته بالكونغرس(الديمقراطي) مما اثر بالسلب أيضا على الجانب الشخصي في علاقته بالأعضاء الذين تكرس عندهم الشعور بأنه يعطي الانطباع انه أكثر نبلاً في أهدافه منهم. هذا رغم أن الرئيس كارتر كان من أكثر الرؤساء نجاحاً فيما يتعلق بمسالة التوقيت، "حيث لمس الأرض فعلا عندما كان يجري " إذ كان فريقه مستعدا استعدادا ملحوظا لكل القرارات المهمة لحظة تنظيمه.



المصادر

قائمة المصادر

أولآ - المصادر العربية والمعربة

- إميل هوبنر، النظام السياسي في الولايات المتحدة الأمريكية، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية، أبو ظبي، ط1 ، 2009 .

1- إسماعيل مرزة، مبادئ القانون الدستوري والعلم السياسي، شركة الطبع والنشر الأهلية، بغداد، الجزء الأول، 1965.

2- أبو اليزيد علي المنبت، النظم السياسية والحريات العامة، الإسكندرية، ط3، 1982.

3- ادمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، دار العلم للملايين، بيروت، الجزء الأول، 1971.

4- ابيدويا، المدخل في العلوم السياسية، النظريات الأساسية في نشأة الدول وتطور الأحكام والنظم والقوانين والدساتير في أهم دول العالم، ترجمة نوري محمد حسين، بغداد، ط1، 1988.

5- أنور الخطيب، الأصول البرلمانية، دار العلم للملايين، بيروت، 1963.

6- إبراهيم درويش، النظام السياسي دراسة فلسفية تحليلية، القاهرة ، دار النهضة العربية، ط2، 1980.

7- أسس الحكم في أمريكا، ترجمة محمد محمد صالح، القاهرة، دار غريب،1980.

8- احمد سرحان، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، بيروت، دار الحداثة، ط1، 1980.

9- إبراهيم عبد العزيز شيحان ، مبادئ الأنظمة السياسية، بيروت، الدار الجامعية، 1982.

10- إبراهيم درويش، الدولة، نظريتها وتنظيمها، القاهرة ، دار النهضة العربية، 1969.

11- ألان فارنوبرت، المدخل إلى النظام القضائي في الولايات المتحدة، ترجمة د. محمد لبيب شنب، القاهرة، مكتبة القاهرة الحديثة، 1964.

12- احمد سرحال، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، بيروت، دار الحداثة، ط1، 1980.

13- إسماعيل صبري مقلد، العلاقات السياسية الدولية، مطبوعات جامعة الكويت، 1971.

14- الفريد سوفي، الرأي العام، ترجمة كسروان شدياق، منشورات عويدات، ط1، بدون تاريخ.

15- أبراهام ويلسي، كيف تفكر أفريقيا، تعريب خيري حماد، قطاب الدار القومية، القاهرة، 1963.

16- احمد بدر، أصول البحث العلمي والناهجة، وكالة المطبوعات، الكويت، ط2، 1975.

17- أيل ايس أي، القرارات المهلكة، ترجمة النقيب رشيد صالح، مطبعة الأزهر، بغداد، 1965.

18- ألبرت نوردت، أسرار الحروب، دار البلاغة للطباعة والنشر، بيروت،1970.

19- أندريه هوريو، الفنون الدستوري والمؤسسات السياسية، الجزء الأول، ترجمة علي مقلة، وشفيق الحداد، الأهلية للنشر والتوزيع، بيروت ط2،1977.

20- ألكسندر هيغ، الرئاسة الأمريكية القيادة في الميزان، بـيروت، مؤسسـة الأبحـاث العربية، سلسلة دراسات إستراتيجية رقم 5، كانون الثاني 1981.

21- بديع شريف، بحث في نظام الاتحاد السويدي، مطبعة المعارف، بغداد، 1949

22- بروس فندلاي، الدستور الأمريكي، ترجمة لجنـة المعـارف، القـاهرة، دار الكرنـك، 1964 .

23- بيرسام، قصة رؤساء أمريكا، ترجمة علي عبد الرحيم، القاهرة، الكتبة العموميـة، 1953 .

24- برنـارد شـفارتز، القـانون في أمريكـا، ترجمـة يـاقوت العـثماوي، القـاهرة، دار المعارف، 1980 .

25- برنـارد ميلـين، الأحـوال الايدولوجيـة للثـورة الأمريكيـة، ماساشوسـتس، مطبعـة جامعة هارفرد 1967، ترجمة مركز البحوث والمعلومات، 1951 .

26- د. و. بروجان، في الشخصية الأمريكية، تكوينهـا ومقوماتهـا ترجمـة زهـري جـار اللـه، بيروت، دار اليقضة العربية، ط3، 1964 .

27- بول نولكس، الإدارة، ترجمة جهاد نعمان، الطبعة البوليسية جونيه، المنشـورات العربية،1972 .

28- بوريس راتكون، النفط والسياسة، دار الفارابي، بيروت، 1974 .

29- تشارلس بيرد، تفسير اقتصادي لدستور الولايـات المتحـدة الأمريكيـة (في كتـاب روبـرت ديكليريكـو، والآن هـاموك، أراء في الحكومـة والسياسـة الأمريكيـة)، ترجمـة ثمـاضر توفيق, القاهرة، دار المعارف، 1986 .

30- جولدن كارتر وهيذر جون، نظم الحكم السياسية في القرن العشرين تقديم وعرض ماهر نسيم، دار الكرنك للنشر والطباعة والتوزيع، القاهرة، 1962.

31- جيمس برايس، المؤسسات والنظم الأمريكية، نظريات تأملية في طبيعتها، ترجمة أنيس صايغ، بيروت الدار الشرقية،1964.

32- جهاد عودة ، الديمقراطية في أمريكا, القاهرة, دار غريب, 1985 .

33- جيمس برايس وآخرون، المؤسسات والنظم الأمريكية نظرات تأملية في طبيعتها، دار الشرقية للطباعة والنشر، بيروت، 1964.

34- جان مينو، الجماعات الضاغطة، ترجمة بهيج شعبان، بيروت، منشورات عويدات، 1971.

35- حسان محمد شفيق العاني، الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة، مطبعة جامعة بغداد، 1968.

36- حسان محمد شفيق العاني، المبادئ النظرية لتحليل النظم السياسية في (الجزائر، ايطاليا، فرنسا) مطبعة التعليم العالي، بغداد، 1988.

37- حدهارمون، أضواء على دستور الولايات المتحدة، ترجمة أمير كامل، القاهرة، مكتبة الانكلومصرية 1952.

38- حسين فوزي النجار، أمريكا والعالم، القاهرة، مكتبة مدبولي 1987.

39- حسن صبحي، ملامح التاريخ الأمريكي، القاهرة، مكتب مطبعة مصر،1961.

40- حسين محمد عثمان، النظم السياسية والقانون الدستوري، القاهرة، الدار الجامعية، بدون تاريخ.

41- حسن صعب، الدبلوماسي العربي، ممثل دولة أم حامل رسالة، دار العلم للملايين، بيروت، ط1 1973.

42- حامــد ربيــع، إطــار الحركــة في المجتمــع الإسرائــيلي، القــاهرة، دار الفكــر العربي،1978.

43- دكستر بركنس، فلسفة السياسة الأمريكية، ترجمة الـدكتور حسـين عمـر مكتبـة النهضة العربية، القاهرة، 1952.

44- ديفيد كويل كوشمان، النظام السياسي للولايات المتحدة، ترجمة توفيق حبيـب، القاهرة، دار الكرنك، بدون تاريخ.

45- د. و. بروجان، في الشخصية الأمريكية، تكوينها ومقوماتهـا، ترجمـة زهـري جـار اللـه، بيروت، دار اليقظة العربية، ط3، 1964 .

46- دانيال لازار، الشراكـة بـين الولايـات المتحـدة والحكومـة في دفـة الحكـم، صـنع السياسة في الولايات المتحدة، واشنطن، وكالة الإعلام الأمريكية، 1985.

47- ديفول، مذكرات الأمل والتجديد(1958-1962) ترجمـة سـموحي فـوق العـادة، منشورات عويدات، 1971.

48- رفيــق خليــل المعلــوف، ووتركيــت فضــيحة الــعصر، بــيروت، منشــورات دار القدس،1974.

49- ريجينتـو هـانس، السـند الأمريكيـة في السياسـة الخارجيـة، في روي مكريـدس (الناشر). مناهج السياسة الخارجية، في دول العالم، ترجمة حسن صعب، بيروت، 1966.

50- روسكد باوند، ضمانات الحرية في الدستور الأمـريكي، ترجمـة د. محمـد لبيـب، القاهرة، دار المعرفة،1957.

51- السـيد سـامي مهـران جـلال، البرلمـان المصري، تقاليـد، رقابـة، وتشريـع، الهيئـة المصرية العامة للكتاب، 1984.

52- سـعد عصـفور، المبـادئ الأساسـية والقـانون الدسـتوري والـنظم السياسـية، الإسكندرية، منشأة المعارف، 1980.

53- سميح عاصف الزين، السياسة والسياسة الدوليـة، دار الكتـاب اللبنـاني، بـيروت، ط2 ، بدون تاريخ .

54- سعد أبوديـة، عمليـة اتخـاذ القـرار في سياسـة الأردن الخارجيـة، بـيروت، مركـز دراسات الوحدة العربية، ط1، 1990.

55- ستيفن جود، الكونغرس الأمريكي الجديد، ترجمة عزت قنادي، بلا تاريخ، مكتب غريب الفجالة، القاهرة، بدون تاريخ.

56- شرودر وآخـرون، التسـويق السـياسي، ترجمـة عـلي مقلـد، بـيروت، منشـورات عويدات، ط1، 1983.

57- شمران حجاوي، النظم السياسية، الأهلية للنشر والطباعة، بغداد، ط2،1970.

58- صـالح سـعود، الإسـتراتيجية الفرنسـية حيـال الجزائـر، منـذ عـام 1981، دراسـة مستقبلية، 2000.

59- صادق الأسود، الرأي العام ظاهرة اجتماعية وقوة سياسية، جامعة بغداد ، كليـة العلوم السياسية، 1995.

60- صادق الأسـود، علـم الاجـتماع السـياسي، أسسـه وأبعـاده، بغـداد، مطبعـة دار الحكمة، 1991.

61- صالح جواد الكاظم و علي غالب العاني، الأنظمة السياسية، جامعة بغداد، كليـة القانون، 1990.

62- طارق على الهاشمي ، الأحزاب السياسية، بغداد، مطابع التعليم العالي،1990.

63- علي غالب الداودي و صالح جواد الكاظم، الأنظمة السياسية، بغداد،1990.

64- عثمان خليل عثمان، القانون الدستوري، بغداد، مطبعة الأهالي، 1939.

65- عاصم احمد مجبل و عبد الوهاب محمد رفعت، النظم السياسية، دار الطباعة الحديثة، القاهرة، ط1، 1988.

66- عبد الحميد متولي، أزمة الأنظمة الديمقراطية، منشأة المعارف، الإسكندرية ،1964.

67- عبد الكريم علوان، النظم السياسية والقانون الدستوري، مكتب دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان - الأردن، بدون تاريخ.

68- عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، الإسكندرية، منشأة المعارف، ط6، 1989.

69- عادل زعنون، الدولة الاتحادية، مفهومها، تحليلها، مستقبلها، لبنان، دار المسيرة، ط1، 1979.

70- عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين(الرئاسي والبرلماني) دراسة مقارنة، القاهرة، دار الفكر العربي. ط1، 1980.

71- عبد الله هدية، الحكومات المقارنة، الكويت، مكتبة أم القرى، ط1، 1984.

72- عبد الرحمن البزازة، الدولة الموحدة والدول الاتحادية، القاهرة، دار القلم، ط2، 1960.

73- عبد الرزاق حسين، الجغرافية السياسية، مطبعة سعد، بغداد، 1976.

74- علي السلمي، العلوم السلوكية في التطبيق الإداري، دار المعارف بمصر، القاهرة، 1971.

75- عبد المجيد نعنعي، تاريخ الولايات المتحدة الأمريكية الحديث، بيروت، دار النهضة، 1983.

76- عبد الكريم علوان، النظم السياسية والقانون الدستوري، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1999.

77- عوني عبدالرحمن السبعاوي، التاريخ الأمريكي الحديث والمعاصر، دار الفكر، الأردن، ط1 ، 2010.

78- غبرسوف نويل برندام، وطن حر ومستقبل الاتحاد الكونفيدرالي

(1980-1989)ترجمة لجنة الأساتذة الجامعيين، بيروت، دار الأفاق الجديد، 1970.

79- فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، الجزء الأول، 1986.

80- فرحات زيادة وإبراهيم فريجي، تاريخ الشعب الأمريكي، بيروت، مطبعة جامعة برنستون، 1946.

81- فرحات زيادة، تاريخ الشعب الأمريكي، لبنان، شركة بيروت، 1971.

82- فرانكلين اشر، موجز تاريخ الولايات المتحدة، ترجمة مهية الدسوقي، القاهرة، دار الثقافة للطباعة والنشر، 1954.

83- فاضل زكي محمد، معنى الرأي العام، بغداد، مطبعة العالي، 1961.

84- فتون ميثليس، الدولة الصناعية الجديدة، ترجمة مراد عز الدين، الطبعة الثالثة، القاهرة، دار الغريب، 1984.

85- كمال الغالي، النظم السياسية، دراسة مقارنة، الكويت، 1987.

86- كمال المتوكل، أصول النظم السياسية، المقارنة، الكويت، شركة الربيعان للنشر والتوزيع، ط1، 1987.

87- كانون روسبر، النظام الرئاسي في الولايات المتحدة، ترجمة سمير سالم، بيروت، المؤسسة الأهلية، بدون تاريخ.

88- كلنون روستر، الأحزاب السياسية في أمريكا، ترجمة محمد لبيب شبيب، القاهرة، دار النشر للجامعات المصرية، بدون تاريخ.

89- لاري اولتيز، نظام الحكم في الولايات المتحدة الأمريكية، ترجمة جابر سعيد عوض، ط1، جاردن سيتي، القاهرة، 1996.

90- مازن إسماعيل الرمضاني، السياسة الخارجية، دراسة نظرية 1991.

91- محمد زهير حيران، مذكرات في القانون الدستوري، مطبعة العهد، بغداد،1936.

92- محمد فتح الله الخطيب، دراسات في الحكومات المقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1966.

93- ميشيل ستيوارت، نظم الحكم الحديثة، ترجمة احمد كامل، المطبعة العربية، دار الفكر العربي، بيروت، 1962.

94- محمد طه الدوري، أمهات الأفكار السياسية الحديثة وصداها في نظم الحكم، دار المعارف بمصر، القاهرة، ط1، 1958.

95- محمد سعيد مجذوب، الحريات العامة وحقوق الإنسان، الطبعة الأولى،1986.

96- محمد كامل ليلة، النظم السياسة الدولة والحكومات، القاهرة، 1970.

97- محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان وأهم الأنظمة الدستورية والسياسية في العالم، الدار الجامعية للطباعة والنشر، لبنان،2000.

98- محمد سليم عزو، نظرات حول الديمقراطية، الطبعة الأولى، 2000.

99- محمد كاظم المشهداني، النظم السياسية، بغداد، 1990.

100- محمد عصفور، سيادة القانون، الصراع بين القانون والسلطة في الشرق والغرب، القاهرة، 1967.

101- محمد زهير جبران، مذكرات في القانون الدستوري، بغداد، مطبعة العهد ،1963.

102- منذر الشاوي، القانون الدستوري، نظرية الدولة، منشورات مركز البحوث القانونية، بغداد، 1989.

103- مدر تمرج ادلر، الدستور الأمريكي- أفكاره ومثله، ترجمة صادق إبراهيم عودة، مركز الكتب الأردني، 1989.

104- ماكس سكيدمور ومارشال كارتر وانك، كيف تحكم أمريكا، ترجمة نظمي لوقا، مطبوعات (كتابي)، القاهرة، 1981.

105- منار الشوربجي، الديمقراطية المقيدة (انتخابات الرئاسة الأمريكية) ، ط1، دار مصر المحروسة، 2004.

106- محمد سليم غزوي، الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري للمملكة الأردنية الهاشمية، مكتب دار الثقافة للنشر والتوزيع، 1992.

107- محمد حن الايباري، المنظمات الدولية، وفكرة الحكومة العالمية، القاهرة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1987.

108- مختار خليل المسلاتي، أمريكا كما رايتها، الكويت، مكتبة العلا، ط1،1986.

109- محمد طه بدوي، النظرية السياسية، القاهرة، المكتبة المصرية الحديثة،1986.

110- مازن إسماعيل الرمضاني، السياسة الخارجية دراسة نظرية، بغداد، كلية العلوم السياسية، 1991.

111- محمد حافظ غانم، العلاقات الدولية العربية، القاهرة، مطبعة النهضة الحديثة، 1963.

112- محمد علي محمد، علم اجتماع التنظيم، دار الكتب الجامعية، الإسكندرية، ط1، 1972.

113- مانيز بولاو، فن السلوك السياسي، ترجمة لجنة من الأساتذة الجامعيين، دار الآفاق الجديدة، بيروت، بدون تاريخ.

114- مازن إسماعيل الرمضاني، إطار نظري لدراسة السلوك السياسي الخارجي، كلية القانون والسياسة، جامعة بغداد، طبع مكتبة الجامعة،1979.

115- نعمة السعيد، النظم السياسية في الشرق الأوسط، ط1،1968.

116- نجيدة علي حسين، الرقابة على دستورية القوانين، المملكة الدستورية العليا، طبيعتها ومهامها واهم مبادئها، مطبعة جامعة القاهرة الكتاب الجامعي، القاهرة، القسم الأول، 1987.

117- نادية محمود مصطفى، أوربا الوطن العربي، بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، 1985.

118- نوري لطفي، القانون الدستوري، المبادئ والنظريات العامة، بغداد، ط1،1976.

119- نورد دنيفر، درع الصحراء والنظـام العـالمي الجديـد، ترجمـة دار الصحافة في الأردن، 1992.

120- ناصيف يوسف، النظرية في العلاقات الدولية، بـيروت، دار الكتـاب العـربي، ط 1، 1985.

121- هنري روبرت، القانون البرلماني الأمريكي، ترجمة زكي شنودة، 1951.

122- هدي رشيد الجاوشلي، النظام السياسي والإداري في بريطانيا، مطبعـة المعـارف، بغداد، 1960.

123- هارولدزنيك وآخرون، نظام الحكم والسياسـة في الولايـات المتحـدة الأمريكيـة، ترجمة محمد صبحي، مطبعة المعرفة، بدون تاريخ.

124- هاملتون وماديسون اجاي، الدولة الاتحادية أسسها ودستورها، ترجمـة جـمال محمد احمد، بيروت، مكتبة الحياة، 1959.

125- هارولد لاسكي، أصول السياسة، ترجمة محمـود فتحـي عمـر، إبـراهيم لطفـي عمر، القاهرة، ط2، دار المعرفة، بدون تاريخ .

126- هــ ش. شرودر وآخـرون، التسـويق السـياسي، ترجمـة عـلي مقلـد، بـيروت, منشورات عويدات، ط1، 1983.

127- وائل محمـد إسـماعيل، النظـام السـياسي الأمـريكي، دراسـة في العلاقـات بـين الرئيس والكونغرس في الشؤون الخارجية، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، 1994.

128- ولترب رستون، أفول السيادة، ترجمة سمير عزت، الأردن، دار الشروق،1994.

129- داوود مراد حسين الـداوود، سـلطات الـرئيس الأمـريكي بـين الـنص الدسـتوري والواقع العلمي للمدة من 1963-1981، دراسـة سياسـية ودسـتورية، جامعـة بغـداد، كليـة العلوم السياسية، 1992.

ثانياً- الرسائل والأطاريح

1- آنس أكرم محمد صبحي العزاوي، نظم المعلومات ودورها في عملية صنع القرار الخارجي، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة بغداد – كلية العلوم السياسية 1999.

2- حيدر طالب حسين الهاشمي، الحرب الأهلية الامريكيـة 1861-1865، أطروحـة دكتوراه، كلية التربية – ابن رشد ، جامعة بغداد ، 2006 .

3- خميس ناصر محمد العبيدي، نوع عملية صنع القرار التنظيمي ودور المعلومـات فيها، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية الإدارة والاقتصاد- جامعة بغداد 1993.

4- ستار جبار علاي الدليمي، التجربة البرلمانية في الهند والباكستان، دراسـة مقارنـة، أطروحة دكتوراه غير منشورة، كلية العلوم السياسية – جامعة بغداد 2003 .

5- صبار محمد عبدالـلـه الشجيري، الكونغرس وعملية صنع القرار السياسي الداخلي الأمريكي، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، 2006.

6- داوود مراد حسين الداوود، سلطات الرئيس الأمريكي بين النص الدستوري والواقع العملي للمدة من 1963 – 1981، دراسة سياسية ودسـتورية، جامعـة بغـداد، كليـة العلـوم السياسية 1992.

7- رنا خالد عبدالجبار العلي، دور المملكة المتحدة في الإستراتيجية الامريكية حيال العراق في مرحلة الحرب الباردة. رسالة ماجستير غير منشورة، كلية العلوم السياسية- جامعة النهرين، 2002.

8- وائل محمد إسماعيل، النظام السياسي الأمريكي- دراسة في العلاقات بين الرئيس والكونغرس في الشؤون الخارجية- كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، 1994.

ثالثاً: المصادر الانكليزية

1- Bernard, Crick, Indefence of Polilitics, Apelicam book, 1969.

2- Emerson, from Empire to Nation, Harvard, 1962.

3- Roger, Scott, Ph Politics of New States, George Anen un win Ltd. London,1970.

4- John, Makintosh,The British Cabinet, London, 1962.

5- Vital, David, The Making of British Foreign Policy, London,1972.

6- Mackenzie, R., The English Parliament, London,1950.

7- Meier,Herbert, Switzerland, Published by the Co-Ordinating Commission For The Presesnc of Switzer Land Abroad, Bern, 1992.

8- Kenneth Janda, Jeffry M., Berry and Jerry Goldman, The Challenge of Democracy, (Boston Houghton Mifflin Company, 1992)

9- Jean Reith Schrodel, Legislative Leadership Over time. Political Research Quarterly. Vol. 47 No. 2 June 1994. Kenneth Janada,Op. Cit.

10- Milton Gordon, Assimilation in American (New York, Exford University Press, 1960.

11- Philips Peter, An American Life, The Road to Democracy (New York Hat Petiand Row, 1990.

12- E.Digly Baltzeell, Who Ruls America (New York: Bant Books, 1981).

13- Douglas Koopman, Hostile Takeover. The House Republican Party 1980-1995.Maryland: Rowman & Little Field Publishers Inc., 1996,pp 23-24.

14- Griffith, Ernest,s: American System of Government, New York, Fredric Aprager, I llc , 1965, p.22.

15- John Kenneth Galbraith, The American Political System, The Future of Federalism. (New York: John Wiley, 1990, P.84.

16- Galbraith, The American Political System. Op.Cit., P.83.

17- Roger H. Davidson. Cogress in Crisis, Once again, in: Gillian Peele Bruce Cain & B. Guy Peters, Developments in American Politics, Op. Cit., PP. 196-197.

18- Leroy N. Rieselbach. Congressional Politics: The Evolving Legislative System.(Boulder: Westview Press Inc., 1995). P. 80.

19- Burdett Loomis, The Contemporary Congress (New York: St. Martin's Press, 1996. P. 72.

20- Rechard Hall, Porticipation, Abdication and Representation in Congressional Committees, in Lawrence Dodd and bruce Coppenheimer,Congress Reconsidered, 1993. P.166.

21- Senate Committee on Budget, Can Congress control the power of the Urse? (hering) 95th cong 2nd sess. 1978. P. 13.

22- Marjoric R. Hershey and Paul A. Beck.

23- Bob Eckhaerdt and charles L. Black. Jr. The Tides of power: conversation on The American constitution (New Haven: Yale University Press ,1976) pp. 83-84.

24- Stephen L.wasby . America Government Politics: The prosses & structure of policy Making in American Government: (New York: The charles skiner's sons. 1973) pp. 13-18.

25- Woodrow Wilson, congressional Government Booton: houghton Mifilin 1885. P. 309.

26- Fredrick Green, "Separation of Government Powers" Yale Law Journal29 (1920) PP. 269-371.

27- Farrand Records of the Federal Convention PP. 379-381.

28- Ward Sin Clair. USDA Drops Main Senators, Hot Potato. Washington Post, June 4, 1986. PP. 70-71.

29- W.W. Humbert, The Pardoning Power of the president (Washington, D.C: American councilon public affairs. 1941) p. 22.

30- Peter Rudolf " The U.S.A. and NATO Enlargment " . Aussen Politik Nr. 4/1996. p.340.

31- Goreg Schild, " Tension in American Foreign policy between president and congress", Aussen politik Nr. 2/1998, p.62.

32- Gabriel A. almond, The American People and Foreign policy, (NewYork: preager, 1960), p.62.

33- James Bryce, Modern Democracies, 2vols, The Memillan, New York, 1927, p.145.

34- David Rohde. Parties and leaders in the post- reform House. (Chicago:The university of Chicago press, 1991), pp. 45-48.

35- Richared F.Fenllo, Jr., Home style: House Members in their Districts (Boston, Mass: little, brown, 1987) pp. 22-23.

36- Renolds. P.A, An Introductional, Relations university of Lancaster, 1971.

37- Vavland cornad athers, lommuni- cation and persusion (New Haven; Yale university press, 1953).

38- N. James, Rosenan, The Scientific study of foreign policy, (London Calliar Macmilan, 1971)

39- Frankel, Joseph, Contemporary International Theory and The Behavior of states, Oxford university press, London, 1973.

40- The American People Encyclopedia, New York, No.8, 1962, p.372.

41- Congressional Roll Call 1993, A chronology and Analysis of votes in the house and snate, 103rd congress, 1st .session' (Washington DC: congressional Quarterly INC: 1994) pp.22c-30c.

42- Stanly I. kutler. The Wars of Watergate, copyright, 1990, 1st ,ed. By Washington post.

43- Article-1- of resolution of Impeachment, The stafe of Washington post.

44- The Staf of Washington post: The Full of a president, dell publishing, co., inc. New York, 1974.

45- Holly Idelson, The Barady Bill Push in the senate, congressional Quarterly Weekly Report, vol.51. No.46, Nov.20, 1993.

- Holly Idelson, The Brady Bill Goes to the Brink, But Senate finally clears it, Congressional Quarterly Wee;ly Report, vol. 51, No.47, 1993.

- Holly Idelson, Work Expected to Begin on Anticrime Bills, Congressional Quarterly Weekly Report, vol. 16, 1993.

46- Brad Wong, Anticrime Bill Chronology, Congressional Quarterly Weekly Report, Vol. 51. No. 41, Oct. 16, 1993.

- Phil Kuntz Tough – Minded Senate Adopts crime crack down Package Congressional Quarterly Weekly Report. Vol. 51, No.46, Nov.20, 1994.

- Holly Idelson & David Masci, House Panel wants crime Bill on Floor Before Recess, N.9. March 5.1994.

47- Congressional Record. Vo. 139, No. 153, Nov., 4, 1993.

- Holly Idelson, Brooks Puts sixs easier pieces on Anti crime Legislalation.

- Holly Idelson, partisian Fault lines spark Delay on Anti crime Bill, congressional Quarterly Weekly Report No.52, No.12, March.26,1994.

48- Committee Hearings on HR 4092 Violent Crime Control & Law Enforcement Act of 1994. Committee on Rules. House of Representatives. (Washington DC:US Government Printing office, 1995), April 12. 1994.

- Holly Idelson, Work on The House crime Bill Gets in shape for Passage, congressional Quarterly Weekly Report No.52, No.15, april.16,1994.

49- Internal Herald Tribune, April 16-17, 1994.

50- Congressional Quarterly Almanac, 103rd Congress, 2nd Session 1994.

- Holly Idelson, fight over crime crime Bill now turns to Money, congressional Quarterly Weekly Report No.52, No.21, June.4,1994.

- Holly Idelson, Effect of crime Bill will be tough to Measure, congressional Quarterly Weekly Report vol.52, No.31, Augest.6,1994.

- Holly Idelson & Richard Sammon, Marton Talks Produce New Anti crime Bill, congressional Quarterly Weekly Report vol.52, No.33, August.20,1994.

51- Beth Denovan, Clinton's Appeal to the people carries short-term Gains, Gongressional Quarterly Weekly Report, Vol. 52,No., 33. August, 20, 1994.

52- Emergency Meeting Committee on Rules Hearing HR 3355. Office of the Clerk, Washington DC. Unpublished, August 6, 1994.

53- Stephen L. Wasby, American Government Plities: the Process Structures.

54- Gean Reith Schyoedel, Legislative Leadership Overtime. Political Research Quarterly, Vol. 47, No. 2. June 1994.

- Roger Dovidson Walter olesze, congress Hs members, (Washington DC: congressional Quarterly Press, 1990).

- Woodrow Wilson, congressional Government, (Baltimore, John Hopkins Mniver sity press, 1994.

55-David King, Then ature of Congressional Committee Jmris diction, American Political Science Reveiew. Vol. 88, No. 1, March 1994.

56- Kenneth Shepsle, The Changing text book Congress in John Chmbb and Paml Peterson, Congres Can The Government Govern. (Washington, DC. The Brookings in Stition, 1989).

57- Johns. Pontims & Faye, M.,Bullock, Congressional Staff. Duties & Functions, CRS Report, 98-340 EOV Januarry, 29, 1999.

58- Woking in Congress. The Staff Perspective, A study by the Congressional Mangement Foundation, 1995.

59- Leroy N.Rieslbach. Congressional Politics:- The Evolving Legislative system.(Boulder: Westview Press Inc., 1995).

60- David Brady and Charles Bullock, Coalition Politics in the House of Representative, in Lawrence Dodd and Bruce open heimer. Congress Reconsidered.(1989), of.Cit

المحتويات





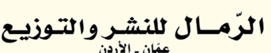


شركة دار **الأكاديميون** للنشر والتوزيع

عمان - الأردن

تلفاكس: 5330508 6 962+

E-mail:academpub@yahoo.com



عمّان - الأردن

مقابل البوابة الرئيسية للجامعة الأردنية

تلفاكس: 08 05 533 6 962+

E-mail:alremalpub@live.com

